

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**



**TESIS DOCTORAL**

**Políticas de inmigración y ciudadanía y el estado dominicano:  
un desafío de gobernanza democrática**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**María Paz Bermejo Pérez**

**Directores**

**María Esther del Campo García  
Joaquín Arango Vila-Belda**

**Madrid, 2018**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID

**POLITICAS DE INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA Y EL ESTADO  
DOMINICANO:  
UN DESAFÍO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA**

**Autor: MARIA PAZ BERMEJO PÉREZ**

**Director/es: MARIA ESTHER DEL CAMPO GARCIA  
JOAQUIN ARANGO VILA-BELDA**

**FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**





UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

América Latina Contemporánea

Tesis Doctoral

**POLITICAS DE INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA Y EL ESTADO DOMINICANO:  
UN DESAFÍO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA**

Presentada por:

**MARIA PAZ BERMEJO PÉREZ**

Director/a de la Tesis

DRA. ESTHER DEL CAMPO GARCIA  
DR. JOAQUIN ARANGO VILA-BELDA

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

Madrid, 2016



## AGRADECIMIENTOS

---

No es un tópico el hecho de que un trabajo de este calado sería imposible sin la colaboración de las personas más cercanas al investigador o investigadora y por supuesto, éste ha sido mi caso.

Este tiempo ha resultado ser una importante prueba de superación personal al nivel individual y de maduración de las relaciones con las personas que amo.

Sin las horas robadas a mis seres queridos, sin su apoyo, crítica y aliento, este trabajo hubiese sido un camino mucho más duro. Gracias por estar ahí, por apoyarme en el día a día, por hacerme la vida más fácil.

A mi hija, mi gran regalo de la vida, por tantas horas robadas de un tiempo necesario con mamá. Gracias por tu apoyo mi niña.

A nuestros amigos e invaluable red de apoyo, a nuestra gente en Santo Domingo. A mi familia en España por estar pendiente, a mis padres, siempre apoyando.

A mis colegas, que tan involucradas y comprometidas están con el objeto de esta investigación. Cada día aprendo con ellas. En particular agradezco a la Dra. Florinda Rojas, hacia quien he desarrollado un gran respeto y aprecio. Su generosidad hacia mí para sacar adelante este trabajo ha sido un invaluable apoyo.

A las personas que generosamente me regalaron su tiempo para ser entrevistadas y en especial al recientemente desaparecido Dr. Frank Báez Evertsz. Gracias Don Frank por su amabilidad.

Finalmente, y no menos importante, nunca dejé de apreciar y aquí lo debo plasmar, el apoyo que me han prestado mis directores de investigación para seguir adelante con este proyecto a pesar de los desafíos de tiempo. Muchas gracias.

Después del camino andado, sin duda ha merecido la pena.



# ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE TABLAS	Página 17
------------------	-----------

ÍNDICE DE GRÁFICOS	Página 19
--------------------	-----------

ÍNDICE DE FIGURAS Y MAPAS	Página 20
---------------------------	-----------

RESUMEN EN INGLÉS	Página 23
-------------------	-----------

RESUMEN EN ESPAÑOL	Página 29
--------------------	-----------

INTRODUCCIÓN	Página 35
--------------	-----------

## TITULO I:

### DESCRIPCION DE LA INVESTIGACIÓN

#### CAPITULO 1

INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN	Página 35
---------------------------------	-----------

1. TEMA DE INVESTIGACIÓN: POLITICAS DE INTEGRACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN EN REPUBLICA DOMINICANA	Página 36
---	-----------

a) <i>Políticas migratorias: una cuestión de gobernabilidad democrática</i>	Página 36
---	-----------

b) <i>Gobernanza migratoria y las reformas del Estado</i>	Página 38
---	-----------

2. PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	Página 46
---	-----------

#### CAPÍTULO 2

METODOLOGÍA Y ELEMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	Página 51
---	-----------

1. INTRODUCCIÓN	Página 51
-----------------	-----------

2. OBJETIVOS	Página 52
--------------	-----------



3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	Página 53
------------------------------------	-----------

4. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS A POBLACIÓN META Y ACTORES CLAVE.....	Página 53
---	-----------

### **CAPÍTULO 3**

#### **MARCOS CONCEPTUALES .....Página 55**

1. INTEGRACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS .....	Página 55
---	-----------

a) <i>Teorías de la integración: modelos de políticas públicas</i> .....	Página 55
--	-----------

b) <i>Regímenes migratorios</i> .....	Página 57
---------------------------------------	-----------

c) <i>Modelo migratorio dominicano desde una perspectiva Comparada</i> .....	Página 66
--	-----------

2. POLITICAS PUBLICAS.....	Página 68
----------------------------	-----------

a) <i>Definición de política pública</i> .....	Página 68
--	-----------

b) <i>Criterios de evaluación de las políticas públicas</i> .....	Página 69
---	-----------

i. Fallos vinculados con el programa.....	Página 70
---	-----------

ii. Fallos vinculados con el proceso.....	Página 71
---	-----------

iii. Fallos vinculados con el ambiente político.....	Página 72
--	-----------

c) <i>Características de las políticas migratorias y su evaluación</i> .....	Página 76
--	-----------

3. GOBERNABILIDAD.....	Página 77
------------------------	-----------

a) <i>Modelos de toma de decisiones</i> .....	Página 77
---	-----------

b) <i>Modelos aplicables a estados en proceso de modernización</i> .....	Página 84
--	-----------

4. CIUDADANIA: EL ENFOQUE CONDUCTOR .....	Página 85
---	-----------

a) <i>América Latina: ciudadanía y patrones de integración</i> .....	Página 88
--	-----------

#### **CAPITULO 4**

<b>MODELOS APLICABLES A REPUBLICA DOMINICANA</b> .....	<b>Página 91</b>
--	------------------

1. POLÍTICAS MIGRATORIAS: RIESGOS DE GOBERNABILIDAD .....	Página 91
---	-----------

2. ELEMENTOS PARA UN MODELO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA EN REPÚBLICA DOMINICANA .....	Página 93
--	-----------

### **TITULO II:**

### **LA MIGRACION EN LA REPUBLICA DOMINICANA Y SU CONTEXTO POLITICO-INSTITUCIONAL**

#### **CAPITULO 5**

<b>INTRODUCCIÓN A LA MIGRACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA</b> .....	<b>Página 97</b>
---	------------------

1. PANORAMA ACTUAL DE LA INMIGRACIÓN .....	Página 100
--	------------

a) <i>Migración laboral contemporánea y el modelo de desarrollo</i> .....	Página 106
---	------------

2. CAMBIANDO PATRONES: UN PAÍS DE EMIGRANTES .....	Página 110
--	------------

a) <i>Participación política y trasnacionalidad dominicana: una visión de la migración desde la modernidad</i> .....	Página 112
--	------------

## CAPÍTULO 6

### **HISTORIA DE LA INMIGRACIÓN HAITIANA Y Y EL ESTADO DOMINICANO .....Página 115**

1. ANTECEDENTES SOCIOPOLÍTICOS DE LA INMIGRACIÓN  
HAITIANA.....Página 119
  - a) *Relación del Estado con la inmigración de origen haitiano:  
una historia de exclusión* .....Página 119
  - b) *El concepto de identidad en la construcción del Estado-nación  
y las políticas de inmigración y ciudadanía.....*Página 120
2. INTRODUCCIÓN HISTÓRICO-POLÍTICA CONTEMPORÁNEA  
DEL PAÍS.....Página 126

## CAPITULO 7

### **INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y LA INMIGRACIÓN HAITIANA.....Página 131**

1. EL LARGO CAMINO DE LA TRANSICIÓN  
HACIA LA DEMOCRACIA: UNA POLÍTICA DISCURSIVA.....Página 131
  - a) *Los actores políticos y la toma de decisiones en materia migratoria*.....Página 134
  - b) *La situación de derechos humanos de los inmigrantes pertenecientes  
al sistema migratorio histórico y su posicionamiento como un  
problema público.....*Página 141
2. RELACIONES BILATERALES Y CONFLICTOS POLÍTICOS EN  
TORNO A LA INMIGRACIÓN HAITIANA.....Página 143
  - a) *Antecedentes históricos: conflictos políticos entre  
dos regímenes autocráticos.....*Página 143
  - b) *Un marco institucional de relaciones bilaterales.....* Página 146
  - c) *Nuevos desafíos para la construcción de una política bilateral  
en el ámbito migratorio* .....Página 149

## CAPITULO 8

### CIUDADANÍA Y MIGRACIÓN COMO TEMA DE DEBATE EN LA AGENDA PÚBLICA.....Página 153

#### 1. EVOLUCION DE LA AGENDA DE GOBIERNO DE LAS POLITICAS MIGRATORIAS.....Página 153

a) *Ley General de Migración 285-04 y su reglamento de aplicación:  
análisis desde los tomadores de decisiones.....Página 153*

b) *Conflicto político dirimido ante el poder judicial: el impacto de  
sentencia del Tribunal Constitucional  
agita la agenda de gobierno.....Página 159*

#### 2. CRISIS DIPLOMÁTICA: RELACIONES EN LA REGIÓN Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ..... Página 166

a) *Opinión pública, contraofensiva paliativa del gobierno dominicano:  
diplomacia y normativa.....Página 167*

#### 3. ANTECEDENTES AL PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS..... Página 173

## TÍTULO III:

## DIMENSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

## CAPITULO 9

### ANÁLISIS DE ACTORES..... Página 181

#### 1. DIMENSIONES DE ANALISIS.....Página 186

#### 2. TOMA DE DECISIONES.....Página 187

## **CAPITULO 10**

### **FORMULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS.....Página 191**

1. LEY GENERAL DE MIGRACIÓN 2004: INTERESES  
Y MAPA DE ACTORES.....Página 191
  - a) *Participación de actores sociales*.....Página 191
2. PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS  
Y LEY 169-14: FIJACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA.....Página 193
  - a) *Introducción del problema en la agenda gubernamental:  
intereses y actores*.....Página 193
  - b) *Grupos de presión: participación de actores sociales*.....Página 198
3. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES..... Página 200
  - a) *Intereses sectoriales y estatales*.....Página 201
  - b) *La gestión de la información disponible*.....Página 204
  - c) *Capacidad estratégica y política para la construcción de consensos*..... Página 205

## **CAPITULO 11**

### **OBJETO Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE POLITICA PÚBLICA..... Página 209**

1. OBJETO DE EVALUACIÓN DE LA POLITICA  
DE REGULARIZACION Y NATURALIZACIÓN..... Página 209
2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA .....Página 210

## **TITULO IV:**

### **DIAGNÓSTICO DE LA NORMATIVA EXISTENTE**

#### **CAPITULO 12**

##### **IRREGULARIDAD, REGISTRO CIVIL Y SU NORMATIVA RECIENTE:**

##### **INMIGRANTES Y DESCENDIENTES.....Página 219**

###### **1. IRREGULARIDAD MIGRATORIA E INDOCUMENTACIÓN**

###### **CIVIL COMO PROBLEMA PUBLICO.....Página 220**

a) *Contabilizando y describiendo la irregularidad e  
indocumentación.....* Página 220

b) *Poblaciones migrantes en circunstancias  
particulares: los bateyes.....* Página 225

###### **2. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN:**

###### **LA DIMENSIÓN PROGRAMÁTICA.....Página 229**

###### **3. PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS**

###### **EN SITUACIÓN MIGRATORIA IRREGULAR (PNRE).....Página 230**

a) *Naturaleza y expectativas.....* Página 230

b) *Objetivos y ámbito de aplicación.....* Página 238

c) *Impacto: Inmigrantes irregulares.....* Página 239

i. *Resultados en cifras.....* Página 239

ii. *Resultados en derechos.....* Página 241

d) *Impacto: Descendientes sin registro civil.....* Página 243

i. *Resultados en derechos .....* Página 244

4. LEY 169-14 QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA LAS PERSONAS NACIDAS EN EL TERRITORIO NACIONAL INSCRITAS IRREGULARMENTE EN EL REGISTRO CIVIL DOMINICANO Y SOBRE NATURALIZACIÓN.....	Página 244
a. <i>Expectativas ante la Ley</i> .....	Página 244
b. <i>Objeto de la ley</i> .....	Página 246
c. <i>Naturaleza y alcance</i> .....	Página 247
d. <i>Impacto: descendientes inscritos en el registro civil (grupo A)</i> ....	Página 247
e. <i>Impacto: descendientes sin registro civil (grupo B)</i> .....	Página 249
f. <i>Grupo B y estructura institucional</i> .....	Página 252

## **CAPITULO 13**

### **HALLAZGOS: EVALUACIÓN CUALITATIVA DE LOS ACTORES..... Página 255**

1. DESCRIPCIÓN DE ACTORES.....	Página 255
a) <i>Definición de los indicadores</i> .....	Página 259
2. RESULTADOS: RELACIÓN DE CATEGORIAS, VARIABLES E INDICADORES.....	Página 260
3. CONCLUSIONES DEL PROCESO DE ENTREVISTAS.....	Página 275
a) <i>Análisis de los planes y programas por parte de los actores: procedimiento e impacto</i> .....	Página 276

**TITULO V:**  
**CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

1. MARCO DE ANÁLISIS Y MEDIDAS DE GOBIERNO..... Página 281
2. EL MODELO MIGRATORIO DOMINICANO:  
DECISIONES PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON LA  
INTEGRACIÓN..... Página 291
3. INICIANDO EL CAMINO HACIA  
LA GOVERNABILIDAD MIGRATORIA.....Página 296

BIBLIOGRAFÍA Página 301

APÉNDICES/ANEXOS Página 323





## ÍNDICE DE TABLAS

---

Tabla 1 .....	Página 67
Dimensiones de evaluación de la política de integración en República Dominicana	
Tabla 2 .....	Página 95
Índice de Desarrollo Humano (IDH) ajustado por desigualdad	
Tabla 3 .....	Página 103
Modelo Etzioni para Estados en vías de modernización. Aplicación a República Dominicana	
Tabla 4 .....	Página 207
Cadena de Identificación de Problemas en los Instrumentos Recientes de Política Pública	
Tabla 5 .....	Página 216
Irregularidad migratoria en cifras	
Tabla 6 .....	Página 221
Porcentaje de la población que tiene documentos por tipos de documentos, según país de nacimiento, grupos de edades y región de residencia	
Tabla 7 .....	Página 222
Descendientes sin documentación civil y de identidad	
Tabla 8 .....	Página 224
Descendientes sin documentos civiles y de identidad en los bateyes	
Tabla 9 .....	Página 227
Residencias concedidas a inmigrantes haitianos a través del procedimiento ordinario (2011-2015)	
Tabla 10 .....	Página 237
Tipo de solicitud y estatus migratorio recibido	
Tabla 11 .....	Página 240
Número de solicitudes por países principales	

Tabla 12 .....	Página 241
Análisis de entrevistas a actores clave y población meta.	
Matriz por actor social, político o económico	
Tabla 13 .....	Página 258
Valores establecidos para la evaluación	
Tabla 14 .....	Página 259
Matriz de valores resultado del análisis de indicadores	
Tabla 15 .....	Página 274
Variables de análisis de un modelo de integración	
Tabla 16 .....	Página 293
Matriz de análisis de modelos de integración	

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

---

Gráfico 1.....	Página 100
Índice de crecimiento anual PIB República Dominicana y la región	
Gráfico 2.....	Página 102
Pobreza y distribución del ingreso en la Republica Dominicana 2002-2014	
Gráfico 3.....	Página 104
Ingreso Nacional Bruto (INB) en USD	
Gráfico 4.....	Página 105
Asignación presupuestaria de los programas de transferencias condicionadas del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la República 2009-2012	
Gráfico 5.....	Página 107
Población de origen haitiano, originaria de otros países y total de origen extranjero	
Gráfico 6.....	Página 108
Distribución de los inmigrantes haitianos ocupados según rama de actividad económica	
Gráfico 7.....	Página 108
Distribución de la población ocupada por origen. Año 2012	
Gráfico 8.....	Página 111
Número Total de Emigrantes 2000-2010	
Gráfico 9.....	Página 112
Remesas de emigrantes dominicanos en millones de Dólares US hasta 2013	
Gráfico 10.....	Página 113
Incremento del padrón electoral 2004-2016	
Gráfico 11.....	Página 150
Índices económicos entre Republica Dominicana y Haití	

Gráfico 12.....	Página 173
Cobertura mediática en torno a Sentencia TC No. 0168-13 TC	
Gráfico 13 .....	Página 223
Afiliación a seguro de salud dominicanos y de origen extranjero	
Gráfico 14 .....	Página 275
Resultados de evaluación actores clave	

## **ÍNDICE DE FIGURAS Y MAPAS**

---

Figura 1.....	Página 73
Tipos de fallos en base al ciclo de las políticas públicas	
Figura 2.....	Página 74
Factores que determinan la gestión y diseño de las políticas de integración en base al ciclo de la política pública	
Figura 3.....	Página 75
Niveles de análisis de las políticas públicas para un modelo de análisis de decisiones en políticas complejas	
Figura 4.....	Página 83
Proceso diacrónico de toma de decisiones	
Figura 5.....	Página 214
Proceso de definición de los problemas en una política pública	

## **ÍNDICE DE MAPAS**

---

Mapa 1.....	Página 97
La Española, una isla para dos naciones	
Mapa 2.....	Página 99
Lugares de concentración de inmigrantes 2014 por región	
Mapa 3.....	Página 287
Implementación Ley 169-14. Unidades de Aplicación del Ministerio del Interior y Policía (MIP)	



## **SUMMARY OF THE RESEARCH**

### **INMIGRATION AND CITIZENSHIP POLICIES AND THE DOMINICAN STATE: A CHALLENGE FOR DEMOCRATIC GOVERNANCE**

This research is about policies, institutions, decision and norms. It starts with a historical and current description of migration in the country and political history, continues to explore current conceptual frameworks concerning citizenship, migration and public policy analysis. In its last part the research studies some key policy instruments as a case study for integration policies and institutional reforms.

The Dominican Republic is a country where the State has been going through a process of political and institutional reform since the 1990s. This is a process that faces important challenges, most of which spring from a recent history of autocracy, corruption and social exclusion. Since 1978 the democracy was formally restored with the first free and contended elections after almost forty years of one of the cruelest dictatorships of the region and a later softened version of it. During the time of the dictatorship and a short period afterwards, the State intervened into an economy based, mostly, on the sugarcane industry.

The cultivation of this crop had been a traditional economic activity since the times of colonial rule and was initially developed as a modern export industry in the 1920s, during the United States intervention. This required an important input: labor. For the industry to be profitable, this resource needed to be guaranteed and the highly intensive work that sugarcane required was not soon to be found in the Dominican Republic. As there were other options for Dominican workers the State-owned sugarcane crops were not an option.

The Dominican Republic shares La Española Island with a much more unstable and poorly developed country, Haiti. Almost from the beginning of the industry, the Dominican Republic had looked at the impoverished Western part of the island as a source of willing, hard-working and cheap labor. During that period, the neighbor country had been ruled by dictatorial governments that, despite the tense and always difficult relations, and few intense bilateral political crisis, generally facilitated the recruitment of temporary Haitian workers.



That is how a very specific migratory system between the two countries started and lasted until the late 1980s. This system has been part of Dominican contemporary history and has had important consequences, not only social but also political. Those consequences have strongly influenced the migration policies designed and implemented since the State reform process started. Many of those Haitian sugarcane industry workers never returned to Haiti and, since migration is mostly a social phenomenon, they had children and those children also had children and so on for more than sixty years. Despite those workers being under a temporary status designed by the Dominican authorities with no intention to integrate them, for many years the system adapted to the reality of children being born in the country of parents without official papers, neither Dominican, nor Haitian. The civil registry officials registered them as Dominican, applying a flexible rule of parent identification, so their children could have their rights protected.

However when this migration system died, it did so along with the protection system that had functioned for those children for decades. This has left many thousands of people in a legal limbo that many have defined as a statelessness that deepens the already profound exclusion of individuals and communities. The State failure to properly address this issue has provoked maybe the most important political crisis of recent times in the country, and has put into question the State reform process which aims at strengthening democratic governance and the rule of law.

This research is not about social issues but mostly political ones, such migration governance and public policies in the Dominican Republic. In other words, we study the causes of a poorly designed policy and a badly resolved social and human rights issue. That is directly linked to the current policies designed mostly to address issues of modern migration movements from and to the country, despite the public discourse, which are not shaped of sugarcane workers from Haiti, but of urban, younger and moving migrants. But, why is that so?

The reason recent instruments address all possible situations related to migration in the country (from the perception of policy makers) at once, is political. There is not rational explanation to that titanic endeavor under the parameters of modern governance, such efficient planning or impact evaluation.

For that reason, to understand the relationship between democratic governance and migration policies related to citizenship and immigration, the research should approach political decisions, their evolution, context and their result: the recent regularization and naturalization programs under way.

A diachronic analysis of political decisions allows us to understand the key objectives of the policy that have been formed over the years. We focus on recent history, from the turn of this century onwards. However, that analysis needed to be coupled with previous historical research that focused on some details of the historical migration of sugarcane workers and the circumstances around their documentation situation.

We also looked at historical documents from the late 1970s that reveal the position of some high-level authorities towards taking action to restrict access to Dominican nationality to children of Haitian workers born in Dominican soil. Different conceptual frameworks are used to understand the path of fundamental decisions taken over the years, shaping the State actions towards that end.

Although during the 1990s there is evidence of this path through restrictive administrative practices, norms are the clearest evidence of this evolving policy.

In 2004 the new Migration Act, which was a landmark, introduced some modernity into the migration legislation, such the creation of new institutions in the decision-making process. Collegiate and multisector bodies and technical research institutions were part of the new institutional structure devoted to design and implement migration policies.

However, during the decision-making process of the law, last minute reforms were introduced. Those reforms restricted access to Dominican nationality, affecting children born of foreign mothers with non-resident status. In 2005, a group of civil society organizations challenged the law before the Supreme Court. The Court however reaffirmed the Law's main stands towards nationality and even included the category of children born of irregular migrants as excludable from nationality. In 2007 the Central Electoral Board, in charge of the civil registry, issued and, implemented for years, several administrative decisions that retroactively cancelled or suspended birth registries and identity cards to children registered before the 2004 Migration Act, many of who are already adults. Finally, the 2010 Constitution

introduced reforms that established those restrictive practices. The end of this path seems to be found in 2011 Migration Act's Regulation, by which all children born of foreigners are now excluded from Dominican nationality, unless their parents held permanent resident status.

This policy path that seemed to move away from integration of immigrants and their children, was reinforced after the Constitutional Court issued a controversial decision about those children's right to Dominican nationality in September 2013. The decision caused a profound institutional crisis because it left all children born of non-resident or irregular migrants (as it stands today) in a legal limbo denying their Dominican nationality retroactively dating back to 1929. The national and international political turmoil was such that it forced the Dominican government to initiate a series of actions to palliate the effects of the Court's decision. Those were mostly normative, but also institutional such the National Migration Institute, a technical and academically oriented institution, that after nine years of its formal creation by the 2004 migration act, lead the path towards the improvement of migration policies and state reform in that area of government.

Between November 2013 and July 2014 President Danilo Medina and its cabinet led two specific government actions: a regularization plan, oriented to immigrants and a naturalization law for children of non-residents and irregular migrants born in the country.

An important part of this research is devoted to evaluating those legal instruments of reform and their implementation programs in three aspects: a) the decision-making process; b) the perception and role of the different actors and; c) their impact. By studying their design, actors and impact we could understand their key objectives and how a public and a governmental problem was identified. This work however does not try to perform a technical evaluation of the plans and programs, but to understand their essence and meaning in the context of the migration reform policies.

As an analytical tool, we use elements of integration theory and analysis of integration regimes. We also engage on qualitative research with actors and interest groups to evaluate the policy. The purpose of the evaluation is to know whether the regularization and naturalization plans are integration tools or if, on the contrary, they follow the previous path of Dominican migration and citizenship policy.

We can see a window of opportunity from these initiatives, despite both visible and less evident flows. There is no doubt about the planning and implementation problems of the Regularization Plan, however, the most outstanding fail of the new policy was the implementation of Lay 169-14 that tried to address the demands of the Dominican-Haitian population. Even though some descendants whose documents were suspended or cancelled are receiving birth registries and identity cards, not without administrative obstacles though; for those who were never registered, their fate is uncertain as there is no clarity about how authorities will adapt their profile as born in the country without documents, to a regular naturalization procedure (anexo 15). Anyhow, only a very small proportion of them registered in the program which had an entry point through the Regularization Plan (addressed to foreigners).

As for irregular immigrants is concerned, the impact of the Regularization Plan has been positive in quantitative terms, as it managed to register through a very improvised and deficient procedure though, a considerably substantial number of immigrants. As a qualitative impact goes, there are serious doubts about the real impact of the plan in most people's lives, as most of their number have obtained a provisional card that guarantee a very little set of rights. Mostly, the temporary card protects them from deportation. But more worrisome is the sustainability of the Plan as there is not clarity about what the final legal status will be for those migrant workers. As it stands now, the Plan does not appear to be an integration mechanism.

Despite those obvious challenges and others linked to the lack efficiency and the quality of public services, a technical evaluation of those programs is under way, led by the Dominican Migration Institute. It will hopefully be used by the Dominican government to learn lessons for the future and approach migration as a social issue and a development asset.



**POLITICAS DE INMIGRACIÓN Y CIUDADANIA  
Y EL ESTADO DOMINICANO:  
UN DESAFÍO PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA**

Esta investigación trata de políticas, instituciones, decisiones y normas. Ésta evoluciona desde una descripción de la migración en el país y de la historia política reciente, continuando con la exploración de marcos conceptuales actuales relacionados con la ciudadanía, migración y el análisis de política pública. En la última parte de la investigación se estudian algunos de los instrumentos clave de la política migratoria actual. Por un lado, se estudian medidas normativas recientes sobre inmigración y por el otro, iniciativas vinculadas de reformas institucionales.

República Dominicana es un país donde el Estado ha pasado por un proceso de reformas institucionales y políticas. Éste es un proceso que enfrenta múltiples obstáculos, la mayoría de los cuales emanan de una historia reciente de autocracia, corrupción y exclusión social. Desde 1978 la democracia fue formalmente restaurada, con las primeras elecciones libres después de casi cuarenta años de una de las dictaduras más crueles de la región y una versión suave de la misma en el último periodo.

Durante el periodo de la dictadura y un corto periodo después, el Estado intervino directamente en una economía basada mayoritariamente en la industria de la caña de azúcar. Este cultivo había sido una actividad económica tradicional desde la época del gobierno colonial y su cultivo se inició como industria moderna de exportación en la década de los años veinte del siglo pasado, durante la ocupación estadounidense. Esto requería un insumo importante: mano de obra. Para que la industria fuese rentable, este recurso debía garantizarse y la mano de obra de trabajo intensivo que se requería pronto no se pudo encontrar en el país. Tan pronto hubiese otras alternativas para los trabajadores dominicanos, los cultivos de la caña no eran una opción.

República Dominicana comparte la isla La Española con un país mucho más inestable y pobremente desarrollado, Haití. Casi desde el inicio de la industria, República Dominicana

ha mirado al empobrecido lado occidental de la isla como una fuente de mano de obra barata, bien dispuesta y trabajadora. Durante ese periodo el país vecino había estado liderado por gobiernos dictatoriales y a pesar de que las relaciones bilaterales al nivel político han sido siempre tensas, generalmente facilitaron el reclutamiento de trabajadores temporeros Haitianos para el trabajo intensivo en las explotaciones de agro exportación de caña de azúcar dominicanas.

Así se desarrolló un sistema migratorio específico entre los dos países que se extendió hasta finales de los años ochenta. Este sistema ha sido parte de la historia dominicana contemporánea y tiene importantes consecuencias, no sólo sociales, sino también políticas. Éstas han influenciado fuertemente las políticas migratorias diseñadas e implementadas desde que inició el proceso de reformas del Estado. Muchos de esos trabajadores de la industria de la caña nunca regresaron a Haití y, dado que la migración es un fenómeno principalmente social, tuvieron hijos y esos hijos tuvieron hijos y así de forma sucesiva durante los últimos sesenta años.

Estando bajo un estatuto temporal diseñado sin ninguna intención de integrar a esos trabajadores, durante muchos años el sistema estatal se adaptó a la realidad de esos niños nacidos en el país de padres a menudo sin papeles oficiales, ni dominicanos, ni haitianos. Los oficiales del registro civil registraron a esos niños en el registro civil dominicano aplicando la flexibilidad de prueba de identidad los padres para que esos niños y niñas pudieran tener sus derechos protegidos.

Sin embargo, cuando este sistema migratorio murió, lo hizo también el sistema de protección que había funcionado para estos niños y niñas nacidos en el país durante décadas. Esto ha dejado a muchos miles de personas en un limbo jurídico que muchos han definido como apatridia y profundiza la ya grave situación de exclusión de estos individuos y sus comunidades. El fallo del Estado en abordar de forma apropiada este tema ha provocado quizá la crisis política más importante en el pasado reciente en el país, y ha puesto en cuestión el proceso de reformas del Estado que apuntan al fortalecimiento de la gobernanza democrática y el estado de derecho.

Pero esta investigación no versa sobre temas sociales, sino políticos, esto es, migración, gobernanza y políticas públicas en República Dominicana. En otras palabras, estudiamos el

contexto y las causas de una política diseñada pobremente y un asunto social y de derechos humanos resuelto del mismo modo. El Plan de Regularización está dirigido a regular los movimientos migratorios modernos desde y hacia el país, no integrados por trabajadores de la caña, cuya situación fue uno de los detonantes de la crisis política e institucional, sino por migrantes urbanos, jóvenes y en movimiento. Pero, ¿por qué ocurre esto?

La razón de que los recientes instrumentos normativos traten de abordar situaciones tan diversas y de forma simultánea, es política. No hay una explicación racional bajo los parámetros de planificación e implementación efectiva de la gobernanza moderna, para la tarea titánica de resolver al mismo tiempo la irregularidad de cientos de miles de inmigrantes y la falta de documentación de un número igualmente importante de descendientes.

Por esa razón para entender la relación entre gobernanza democrática y políticas vinculadas con ciudadanía e integración, este trabajo de investigación debe abordar decisiones políticas, su evolución, contexto y su resultado reciente: los programas de regularización y naturalización.

Un análisis diacrónico de decisiones políticas nos permite entender los objetivos clave de la política, formados durante años. Para ello nos enfocamos en la historia reciente desde el inicio del siglo actual en adelante. Sin embargo, este análisis debe acompañarse de una descripción histórica previa sobre los trabajadores de la caña y las circunstancias alrededor de su situación de documentación.

Nos acercamos asimismo a documentos históricos de finales de los años setenta que revelan la posición de algunas altas autoridades sobre la necesidad de restringir el acceso a la nacionalidad dominicana a los hijos de inmigrantes haitianos nacidos en suelo dominicano.

Se emplean diferentes marcos teóricos para entender el camino seguido por decisiones fundamentales tomadas a lo largo de los años que dan forma a las acciones de gobierno actuales. Aunque existen evidencias durante los años noventa de las prácticas de la administración del registro civil para restringir el acceso de estos niños, las normas aprobadas durante ese periodo son la evidencia más clara de la evolución de la política.



En 2004 se aprobó una nueva ley general de migración que fue un hito, la cual introdujo algo de modernidad a la legislación, como la creación de nuevas instituciones en el proceso de toma de decisiones<sup>1</sup>. Órganos colegiados y multisectoriales para formular las políticas migratorias y órganos de investigación y asesoría comenzaron a ser parte del diseño institucional.

Sin embargo, la tendencia a la contrarreforma seguía estando presente, y por ejemplo durante el proceso de toma de decisiones de la Ley de 2004 fueron introducidas reformas de último minuto que restringían el acceso a la nacionalidad de niñas y niños nacidos de madres extranjeras no residentes. En 2005 un grupo de organizaciones de la sociedad civil demandaron la ley por considerarla inconstitucional en este aspecto. La Suprema Corte de Justicia no acogió la demanda de las organizaciones sociales y reafirmó las limitaciones establecidas en la Ley, incluyendo además la categoría de hijos de inmigrantes irregulares entre las excepciones a la adquisición de la nacionalidad por nacimiento en territorio dominicano.

En 2007 la Junta Central Electoral, institución a cargo del registro civil de nacimiento, emitió e implementó durante años varias disposiciones orientadas a la suspensión o cancelación de actas de nacimiento y cédulas de identidad a esos niños, niñas, adolescentes y jóvenes muchos ya adultos. Finalmente, la Constitución de 2010 introdujo en su texto dichas reformas. Sin embargo, al final del camino de restricción de la nacionalidad parece haberse llegado en 2011 con la aprobación del reglamento a la ley de migración por el cual las hijas e hijos de extranjeros quedan excluidos de la nacionalidad dominicana de origen por nacimiento en el país, a no ser que se sean nacidas o nacidos de inmigrantes con la categoría de residente permanente.

Este camino de la política de inmigración y ciudadanía se alejaba cada vez más de la integración de inmigrantes y de sus hijos. Este fue parcialmente revertido por la búsqueda de una solución negociada a la profunda crisis política e institucional provocada por una controvertida decisión del Tribunal Constitucional sobre la nacionalidad de estas niñas y niños. Esta decisión dejaba a todos los hijos e hijas de no residentes e inmigrantes irregulares

---

<sup>1</sup> Ley No. 285-04 General de Migración de 15 de agosto 2004, publicada en Gaceta Oficial No. 10291 del 27 de agosto de 2004 (LGM).

desde 1929 (como se definen éstos en la actualidad) en un limbo legal, ya que no reconocía la validez de los documentos civiles de estas personas y les despojaba de forma retroactiva de cualquier derecho, adquirido o de origen, a la nacionalidad dominicana.

Entre noviembre de 2013 y julio de 2014 el presidente Danilo Medina y su gabinete lideraron un proceso que llevó a dos acciones de gobierno específicas: un plan de regularización orientado a extranjeros y una ley de naturalización y su reglamento para los hijos de inmigrantes nacidos en el país.

Una parte importante de este trabajo de investigación está dedicado a evaluar estos instrumentos legales y la implementación de los programas en dos aspectos: a) el proceso de toma de decisiones; b) la percepción y el papel de los diferentes actores de los mismos. Estudiando su diseño, actores e impacto más visible, podremos entender sus objetivos tanto explícitos como implícitos, así como el modo en que fue identificado el problema, tanto como público como de gobierno.

Como herramienta analítica usamos elementos de las teorías de integración. Nos involucramos en una investigación cualitativa con actores y grupos de interés para evaluar la política. El propósito de la evaluación es conocer si los planes de regularización y naturalización son herramientas de integración o por el contrario siguen el camino de exclusión que se venía trazando.

Podemos ver una ventana de oportunidad en estas iniciativas, a pesar de algunos importantes defectos. No se nos pasan por alto los fallos de planificación e implementación de que adolece la política y el hecho de que los problemas públicos y de gobierno que las causaron, tanto visibles como de fondo, han sido sólo parcialmente resueltos.

Los niños y jóvenes cuyos documentos fueron cancelados o suspendidos están, poco a poco, recibiendo actas de nacimiento y cédulas de identidad, no sin obstáculos administrativos. Pero para aquellos que nunca pudieron ser registrados, su destino es incierto, ya que no existe claridad sobre cómo las autoridades adaptarán el proceso de naturalización ordinaria a los nacidos en el territorio sin documentos (anexo 15). En todo caso la mayoría de esta población nunca se registró en el programa

En lo que se refiere a los inmigrantes irregulares, el impacto visible del Plan de Regularización ha sido positivo en términos cuantitativos, ya que, siendo la primera experiencia de este tipo en el país, se logró registrar, a pesar del improvisado y defectuoso procedimiento, a un número considerable de inmigrantes. No obstante, en términos cualitativos existen serias dudas sobre el impacto real del plan para la mayoría de las vidas de las personas, ya que en su mayoría obtuvo una tarjeta provisional que les garantiza muy pocos derechos, aunque les protege contra la deportación.

Lo que es más preocupante es la sostenibilidad del Plan, ya que no existe claridad sobre el estatus legal que estos trabajadores migrantes tendrán al final de proceso. Como se perfila en el momento no pareciera que el Plan es un instrumento de integración.

Sin embargo, a pesar de los desafíos obvios de impacto y otros vinculados con la falta de eficiencia y calidad de los servicios públicos, está en marcha una evaluación técnica de estos programas por parte del Instituto Nacional de Migración. Esperamos que ello sea una oportunidad para el gobierno dominicano aprender lecciones y acercarse a la migración como un activo social, además de económico, para el desarrollo del país.

---

\*\*\*

# **TITULO I**

## **DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **CAPITULO 1**

#### **INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN**

Este trabajo trata de normas, instituciones y decisiones públicas. Versa sobre políticas migratorias y su relación con la democracia y el estado de derecho en República Dominicana. Se adentra en la relación existente entre el sistema político y social y los elementos que configuran el régimen migratorio en el país. Los elementos determinantes de la relación del Estado con la sociedad aparecerán definidos en forma de necesidades, percepciones y demandas sociales sobre el asunto migratorio y en la respuesta que el Estado y sus instituciones han dado a las mismas. Para ello se entrará en el estudio de la política migratoria dominicana que es sumamente compleja y se ha constituido en parte esencial de la vida política, social y económica de la Republica Dominicana moderna. Ésta, si bien es foco de conflicto social y de polarización política, a su vez puede ser una ventana hacia el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el estado de derecho si se redefine su rumbo; por ello es una oportunidad que los protagonistas del sistema político responsablemente no deben dejar pasar.

El objetivo es realizar un estudio de la actual política de integración y ciudadanía; de sus grandes limitaciones, pero también de sus avances, en un contexto en el cual se están poniendo en marcha medidas que podrían responder al inicio de un proceso de transformación del paradigma migratorio en el país. Ésta ha de girar hacia una política más moderna, eficaz y en sintonía con el fortalecimiento del estado de derecho y de las reformas administración pública para mejorar la gobernanza del Estado.

El manejo de la agenda migratoria es un tema álgido en el debate público en el país, el cual alcanzó momentos de gran intensidad después de la aprobación de normas y decisiones judiciales controvertidas sobre la adquisición de la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes nacidos en el país, afectando mayoritariamente a la población de origen haitiano.

Ese, si bien fue un incidente que provocó una crisis de indudable intensidad, no fue el primero en la historia de las relaciones dominico-haitianas. En el devenir histórico ha habido otros momentos de gran tensión provocados por la política migratoria dominicana en relación a los derechos de los inmigrantes haitianos en el país. Estas tensiones pasaban también por el poco interés histórico de las élites haitianas por su población, a pesar de haber facilitado la contratación de braceros haitianos para trabajar en las explotaciones de caña dominicanas, así como por conflictos fronterizos en un contexto de unas relaciones binacionales fuertemente politizadas y controversiales.

El propósito de la presente investigación es analizar de forma estructurada algunas de las decisiones tomadas en materia migratoria y su vinculación con una política de integración y de respeto a los derechos humanos de la población inmigrante.

## 1. TEMA DE INVESTIGACIÓN: POLITICAS DE INTEGRACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN EN REPUBLICA DOMINICANA

### *a) Políticas migratorias: una cuestión de gobernabilidad democrática*

La inmigración es una preocupación legítima de los Estados y de las sociedades de acogida, mientras la conciencia de la tras-nacionalidad en los procesos migratorios y la preocupación por los nacionales emigrados es reciente en lo concerniente a las políticas públicas de gestión de las migraciones.

En los últimos años la migración se ha convertido en un tema de alta política, tanto al interior de los Estados-nación, debido a la percepción de ingobernabilidad del fenómeno migratorio, como en el ámbito de las relaciones bilaterales y multilaterales en torno a los movimientos migratorios internacionales. Las políticas migratorias se convierten en un asunto de Estado y en muchos países los temas migratorios ya no son tratados únicamente por el poder ejecutivo, siendo tradicionalmente un tema de seguridad en las fronteras, sino que son debatidos a nivel parlamentario y las controversias controladas por el poder judicial. Estas políticas son además discutidas y en algunos casos, a través de procesos de consulta, con sectores de la sociedad civil, tales como organismos no gubernamentales, asociaciones de migrantes,

partidos políticos, sindicatos y el sector empresarial<sup>2</sup>. El debate actual gira en torno a la reflexión sobre la idoneidad de las políticas migratorias para acercarse al fenómeno y abordarlo de tal forma que responda a las necesidades de la sociedad.

Actualmente continúa el desarrollo del concepto de gobernabilidad y su relación con la legitimidad democrática. Aunque aún no existe una definición única de gobernabilidad, sí se aprecia en la literatura moderna cierto consenso en cuanto a los elementos básicos que la componen. Autores como Bresser Pereira y Lechner<sup>3</sup> son una base necesaria para el análisis de la gobernabilidad democrática, para descender hacia el ámbito de las políticas públicas y la gobernanza, entendida como gestión eficaz, con autores como Birkland, Bobrow, Kingdon, así como Calvín y Velasco entre otros<sup>4</sup>.

Entendida la gobernabilidad entonces como la capacidad de atención a las necesidades sociales, existen cuatro valores en la acción democrática de gobierno que garantizan el éxito de cualquier proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: 1) representación y ejercicio responsable del poder delegado, 2) participación real, transparencia, 3) rendición de cuentas, eficiencia y 4) eficacia en la administración<sup>5</sup>. El concepto de eficacia se vincula con el de gobernanza, que corresponde a una gestión eficaz de las políticas públicas, resultado de decisiones tomadas en virtud de un proceso que es evaluado e introduce el concepto de administración pública gerencial, orientada al servicio al ciudadano. Entre las variables de gobernabilidad interna vinculadas con el sistema político para definir una situación como gobernable, se encuentran el grado de fortaleza institucional, independencia y eficacia de las instituciones públicas, tema como veremos sumamente importante en América Latina.

---

<sup>2</sup> MÁRMORA, Lelio., "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur", *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasilia, Año XVIII, Nº 35, jul./dez. 2010 pp. 71 y 72.

<sup>3</sup> BRESSER-PEREIRA, L. C., "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", *Desarrollo Económico*, Vol 38, Nº 150 (julio-septiembre de 1998)

<sup>4</sup> BIRKLAND, Thomas A. (2005), "An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making", 2<sup>nd</sup> Ed; BOBROW, Davis B. y DRYZAK, Jonh S. (1987), "Policy Analysis by Design", University of Pittsburgh Press; KINGDOM, JONH W., "Agendas, Alternatives and Public Policies", (2003) 2<sup>nd</sup> Ed. Addison-Wesley Educational Publishers; CALVÍN C., y VELASCO, J., "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura", *Política y Gobierno*, Vol. IV, núm. 1, Primer semestre de 1997.

<sup>5</sup> El Banco Mundial definió la crisis de Gobernabilidad, como falta de liderazgo, abuso de la autoridad, ausencia de responsabilidades, control de la información y fracaso respecto a la legalidad y a los derechos humanos. A la vez identifica tres aspectos atinentes al contenido de "governance": a) la forma del régimen político, b) el proceso de ejercicio de la autoridad en la administración (managment) de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país, c) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y cumplir (discharge) sus funciones. Véase World Bank (1992), "Governance and Development" Washington, D.C.

## b) *Gobernanza migratoria y reformas del Estado*

La gobernanza entendida como la gestión de las políticas migratorias, constituye un gran desafío para los estados democráticos modernos y no se puede pasar por alto que la calidad de la democracia y de sus instituciones determina en gran medida la gobernabilidad de las migraciones. Existe una estrecha relación entre la institucionalidad democrática y la gestión del fenómeno migratorio. Así, el régimen migratorio que se configura en un país depende en gran medida del tipo de Estado y de sociedad y de la relación entre ambos, es decir, de su sistema político<sup>6</sup>.

Para autores como Lelio Mármona, la gobernabilidad consiste en el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las migraciones desde sus causas, características y consecuencias; y las posibilidades e intención de los Estados de dar respuesta a dichas demandas, en un marco de legitimidad y eficacia. En efecto, para alcanzar la gobernabilidad democrática en este ámbito, el Estado debe conjugar los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la inmigrante, en el marco de la interacción económica, social, cultural y política en el que se mueven estas dos poblaciones (Mármona 2010:71). Muchos autores han destacado que en la "era de la migración", como Castles ha calificado nuestro tiempo, existe una crisis de gobernabilidad migratoria global, en un momento en que muchos Estados no tienen la capacidad o la voluntad de responder con eficacia para conjugar los intereses y derechos de ambos grupos de población<sup>7</sup>.

Otros autores matizan esta definición, afirmando que se debe superar el estudio del concepto sobre la dicotomía entre gobernabilidad e ingobernabilidad, para pasar a analizar los grados y niveles de gobernabilidad, involucrando en la definición la capacidad de alcanzar acuerdos básicos entre los tomadores de decisiones, la cual viene a medirse en torno a tres ámbitos: a)

---

<sup>6</sup> CASTLES, Stephen, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *Repensando las Migraciones*, PORTES, A., DEWIND, J., coord., México 2006, 33-66, pág 47; CASTLES, S., "Why Migration Policies Fail?", *Ethnic and Racial Studies* Vol. 27 No. 2 Marzo 2004, 205-222, pág 208. Castles mantiene que uno de los elementos determinantes que definen las características de las políticas migratorias y orientan sobre sus posibilidades de éxito o fracaso son aquellos factores que tienen relación con los sistemas políticos de los Estados a partir de los cuales se definen por ejemplo el tipo de intereses opuestos y el modo de resolver los conflictos que puedan surgir.

<sup>7</sup> CASTLES, S., y MILLER, M. J.: "La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno", Universidad Autónoma de Zacatecas, Miquel Ángel Porrúa Librero-Editor, 2004, 388 pp. Comentado por MIHUELA V., Universidad Pompeu Fabra, *Revista Migraciones* 17(2005). ISSN: 1138-5774 273-305, Universidad de Comillas.

la cultura política; b) el nivel de las reglas institucionales del juego político y c) los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas.

La gobernabilidad migratoria está condicionada por variables externas e internas de los Estados-nación. Esta crisis es provocada por una multiplicidad de factores, desde la creciente complejidad del fenómeno migratorio, donde los Estados no están siendo capaces de reaccionar de forma ágil ante los cambios que se están produciendo al nivel global, hasta la cesión de los espacios estatales en beneficio del marco internacional de los derechos humanos, donde el migrante es sujeto de derecho internacional, a pesar de que los Estados-nación continúan siendo el referente principal para garantizar los derechos fundamentales de toda la población bajo su jurisdicción.

Este papel tan fundamental del Estado se refleja en las regulaciones pertinentes y en el diseño de las políticas migratorias, espacio esencial de la soberanía estatal, donde los Estados se encuentran al mismo tiempo inmersos en un sistema global y los límites a la soberanía vienen dados por el respeto a un marco mínimo de derechos de corte universal de los individuos, entre quienes se encuentran los migrantes. Este es un desarrollo reciente en el que se ha ido conformando el Estado contemporáneo desde la segunda mitad del siglo XX. Las políticas migratorias, como políticas de Estado, han de estar sometidas al control de calidad democrática del respeto a los derechos humanos.

En este ámbito desde la década de los años noventa República Dominicana al igual que el resto de la región, está inmersa en una fase de reformas institucionales que suponen pasos positivos hacia la consolidación del estado de derecho y mejora en la gobernanza democrática<sup>8</sup>. Los teóricos de las reformas del Estado en América Latina han venido hablando de diferentes procesos de reforma que han implicado una reformulación del papel de los Estados en relación con los mercados, de las políticas sociales y de los sistemas electorales. Se han impulsado a lo largo de la región constituciones más incluyentes y respetuosas de los derechos humanos (con mayor gobernabilidad), orientadas además a la modernización de la gestión estatal, es decir, a una mejora de la gobernanza<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Para una visión del proceso de reformas políticas en República Dominicana y la consolidación democrática en República Dominicana ver BREA, R., ESPINAL, R., y VALERIO-HOLGUÍN, F., (1999), "La República Dominicana en el umbral del siglo XXI: cultura, política y cambio social", Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Centro de Estudios Políticos y Sociales, Santo Domingo.

<sup>9</sup> LECHNER, Norbert, (1992) "El debate del Estado y Mercado", Nueva Sociedad n° 121, septiembre-octubre.



Después de la superación de la fase inicial de reformas económicas y sociales que resultaron en el establecimiento del Estado mínimo regulador y orientador de la sociedad y de la economía, producto del consenso de Washington, se ha venido sosteniendo en los últimos años que en los países de la región se está intentando recuperar lo público y el papel del Estado, aunque por supuesto nadie apostaría por volver al viejo Estado, grande pero débil, capturado por intereses particulares. El Estado en Latinoamérica, puesto en segundo plano por las reformas estructurales en marcha durante décadas, sigue presentando grandes debilidades, tanto en su relación con los ciudadanos como en su vínculo con los mercados. Así, en la fase actual de las reformas estructurales y modernización, se observa la necesidad urgente de un salto de calidad en la política, en la institucionalidad y en la calidad de los servicios y burocracias estatales en la mayoría de los Estados de la región<sup>10</sup>.

En América Latina el papel del Estado como impulsor del desarrollo y de la democracia, es particularmente importante porque, como se ha visto, su mal funcionamiento ha sido uno de los lastres de la historia contemporánea de muchos países, con devastadores efectos en la pobreza y la desigualdad. Los expertos insisten en que el fortalecimiento del Estado latinoamericano y la calidad democrática giran primeramente en torno a la superación de la persistente permeabilidad del mismo frente a intereses particulares o sectoriales. De hecho, algunos autores destacan que la eficacia de las intervenciones estatales depende en este momento más de su autonomía política con respecto a grupos de poder externos, que de su racionalidad técnico-instrumental (Payne 2006:7). No obstante, el segundo factor cobra gran importancia en Estados pequeños y poco eficaces como República Dominicana.

En República Dominicana existe una crisis de gobernabilidad en torno al fenómeno migratorio que, como algunos han diagnosticado, se manifiesta en la ausencia de una política de Estado formal, explícita, viable y sostenible para regular los flujos migratorios y la integración de los inmigrantes<sup>11</sup>. Las deficiencias en la gobernanza de la migración, manifestadas en complejos procedimientos, irregularidades, arbitrariedades en la implementación de las políticas públicas, así como en el proceso de toma de decisiones, a menudo caracterizado por la falta de transparencia y métodos autoritarios, han sido una

---

<sup>10</sup> PAYNE, J. MARK., ZOVATTO G, DANIEL, MATEO DÍAZ, M. (2006), 'La política importa: democracia y desarrollo en América Latina', Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. Washington D.C.

<sup>11</sup> LOZANO, Wilfredo, "La razón democrática: cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana", Ed. Búho, Santo Domingo (2013), pág. 285.

constante en la gestión migratoria que el proceso de reformas del Estado no ha podido resolver. De hecho, estos factores conjugados con la liberalización de los mercados y la fortaleza del neoliberalismo, han planteado algunos autores, hace cada vez más difícil la posibilidad de los Estados corregir los errores de la ley del mercado, con las serias consecuencias que ello conlleva para los inmigrantes<sup>12</sup>.

En el contexto de las reformas del Estado y de las instituciones democráticas, así como de la mejora en la gestión pública, la gestión de la inmigración haitiana y sus descendientes ha constituido un desafío para el avance del país. En este tipo de inmigración prima informalidad, la falta de documentación, educación e información, desde la salida del país de origen hasta su ubicación en una actividad laboral en República Dominicana. Por ende, la irregularidad migratoria ha sido su asgo más claro en el último cuarto de siglo.

A través de decisiones tomadas también a partir de los años noventa que comenzaban a vincular el estatus migratorio con el régimen de nacionalidad de los niños y niñas nacidos en suelo dominicano, se inició una tendencia a la exclusión de la población de origen haitiano debido a sus especiales características de vulnerabilidad, en las que la discriminación estructural ha jugado un papel relevante. Esta tendencia en las decisiones públicas en materia de inmigración y ciudadanía ha ido ahondándose cada vez más en la dirección que las políticas de inmigración y ciudadanía iban tomando.

A partir del primer gobierno del presidente Leonel Fernández en 1996 se pusieron en marcha profundas reformas económicas orientadas a la disminución del Estado y la diversificación de la economía, las cuales no contribuyeron a la mejora de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias ni a su integración en la sociedad dominicana.<sup>13</sup> En una segunda

---

<sup>12</sup> RETORTILLO OSUNA Álvaro, OVEJERO BERNAL Anastasio, CRUZ SOUZA Fátima, ARIAS MARTÍNEZ Benito, LUCAS MANGAS Susana, "Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo", *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, ISSN 1576-2904, núm.7 (2006), 123-139, pág 124.

<sup>13</sup> A raíz del cambio de la política del Estado en torno a la migración organizada desde final de los años 80 y la apertura de la frontera, la proliferación de mafias de traficantes de inmigrantes en Haití y República Dominicana o "buscones", comenzó a ser manifiesta, con el conllevado detrimento en las condiciones de viaje y laborales de los inmigrantes, cuya protección e identificación se hiciera más difícil para el Estado frente a la empresa privada. A esta situación se unió el sistema de privatizaciones de las tierras del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) iniciada con el proceso de reformas económicas del presidente Fernández a mediados de los años noventa que tuvo un efecto similar, esto es, un aumento de la desregulación y desprotección del trabajador migrante. Debido a la bajada de los precios del azúcar y al giro del sistema productivo hacia los servicios a mediados de los años noventa y con ello de la oferta de empleo para la población inmigrante, hubo una emigración masiva a las grandes ciudades de muchos de los trabajadores del azúcar que quedaron sin empleo, sin documentos y sin acceso a beneficios sociales, después de la privatización y de la caída de la producción del azúcar, ya que dejó de operar la protección y regulación otorgada por el régimen de contratación de trabajadores braceros del CEA. Entrevista con

fase, estas reformas se orientaron al fortalecimiento de las instituciones democráticas, el estado de derecho y el funcionamiento de la administración pública<sup>14</sup>. En los últimos veinte años se creó el Tribunal Constitucional y se fortaleció el sistema electoral a través del Tribunal Electoral y el establecimiento de los mecanismos institucionales para garantizar el control por parte de la Junta Central Electoral (JCE) de las listas de electores para evitar los problemas de fraude acaecidos durante las últimas décadas del siglo XX.

Se mejoró asimismo la gestión y la inversión pública en relación a las políticas sociales. Se creó además desde 2013 la esperada figura de la Defensoría del Pueblo y en el ámbito migratorio se puso en funcionamiento el Instituto Nacional de Migración (INM RD), mandatado para orientar la política migratoria en base a estudios técnicos y académicos, para capacitar a inspectores y oficiales de migración y ser el enlace con organismos técnicos y académicos al nivel nacional e internacional. Se creó asimismo un órgano multisectorial para la elaboración de las políticas migratorias, el Consejo Nacional de Migración<sup>15</sup>. Objeto de una investigación específica sería la evaluación del impacto de tales reformas institucionales, pero es importante apuntar que éste ha sido desigual. Por ejemplo, las políticas sociales, aunque prioritariamente focalizadas a través de subsidios y transferencias condicionadas, coadyuvaron, sin duda, a reducir la pobreza extrema entre la población dominicana, pero el índice Gini sobre desigualdad no disminuyó y el nutrido grupo de inmigrantes sin cualificación y sus familias, debido a la masiva informalidad laboral, irregularidad migratoria y falta de documentación, continúan sin existir para el sistema de servicios sociales, aunque muchos han formado parte de la sociedad dominicana durante muchos años e incluso generaciones.

Por su parte, con las reformas del sistema electoral a través del fortalecimiento de la JCE, si bien se lograron establecer los deseados controles sobre las listas electorales, también se ha permitido que este órgano autónomo del Estado se abroque competencias sobre derechos

---

lideresas, trabajadores y trabajadoras sociales, abogados/as de organización no gubernamental eclesial de acompañamiento a inmigrantes haitianos, San Pedro de Macorís, Republica Dominicana, 17 de junio 2016.

<sup>14</sup> Programa para la Reforma de la Administración Pública (PARAP), en el marco de cooperación bilateral entre el Estado Dominicano y la Unión Europea, ver <http://www.digecoom.gob.do/ONFED/index.php/sectores/social/programa-parap>, (último acceso 1 de agosto 2016).

<sup>15</sup> Ley No. 285-04 General de Migración de 15 de agosto 2004, publicada en Gaceta Oficial No. 10291 del 27 de agosto de 2004. Art. 7 al 13 Ley 285-04 y Art. 8 al 17 del Decreto No. 631-11 de reglamentación de la Ley 285 de 2004 describen la creación y funciones de ambas instituciones y la relación entre ellas. Finalmente, a través de Decreto No. 326-13 que nombra a su Directora Ejecutiva, Gaceta Oficial No. 10737 del 15 de diciembre de 2013, el Instituto Nacional de Migración (INM RD) inicia sus funciones.

fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a la nacionalidad, al nombre y a la personalidad jurídica que son reservadas por ley, a la Constitución y a las leyes. La JCE por la idiosincrasia de dichas reformas, goza de altas cuotas de poder político debido al control sobre la aplicación de la ley de partidos y el sistema electoral. En este contexto, la JCE a través de un procedimiento administrativo específico, ha ejercido un alto poder discrecional para la gestión de la inscripción en el registro civil, que constituye prueba de nacionalidad y durante años decidió, de forma autónoma, sobre la idoneidad de los requisitos de inscripción y otorgamiento de documentación civil a los ciudadanos en perjuicio de inscripciones civiles ya realizadas, suspendiendo sin fecha definida y a menudo durante años, documentos civiles y de identidad a personas de origen haitiano, sin un criterio previo de los tribunales, como establece la Ley de Actos del Registro Civil<sup>16</sup>.

Así, el proyecto de reforma electoral a través del fortalecimiento de la institucionalidad de la JCE resolvió sin duda un problema de legitimidad político-electoral, pero allanó el camino para la gestación de uno mayor de legitimidad estatal, del cual el Estado dominicano aún se resiente. Las prácticas de la JCE en relación a la inscripción en el registro civil y emisión de cédulas de identidad dieron lugar a la incoación de múltiples demandas ante los tribunales, una de las cuales se refiere al caso en el que se fundamentó la Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional de septiembre de 2013, la cual ha sido intensamente debatida. Todas se referían a casos de personas descendientes de inmigrantes nacidos en el país antes del cambio del régimen de nacionalidad introducido en la reforma de la Constitución de 2010. Esta sentencia causó un importante revuelo nacional e internacional en torno a la política dominicana de inmigración y ciudadanía, altamente cuestionada por el trato dado a los descendientes de inmigrantes, lo cual no deja de ser paradójico en un país de casi dos millones de emigrantes<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Ley No.659. sobre Actos del Estado Civil, del 17 de julio de 1944, publicada en Gaceta Oficial No.6114 y sus modificaciones, establece en su artículo 31 que “[c]ualquier persona podrá pedir copia de las actas asentadas en los registros del Estado Civil. Estas copias libradas conforme a los registros legalizados por el Presidente del Tribunal de Primera Instancia de la jurisdicción o por el que haga sus veces, se tendrán por fehacientes, mientras no sea declarada la falsedad de dichas actas, siempre que sus originales hayan sido redactados en los plazos legales. Las actas sobre declaraciones tardías para las cuales no se hubiese usado el procedimiento correspondiente, podrán ser impugnadas por todos los medios de derecho, y su sinceridad será apreciada por los jueces”.

<sup>17</sup> Sentencia TC/0168/13 de 23 de septiembre de 2013; expediente núm. TC- 05-2012-0077, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, contra la Sentencia núm. 473/2012 dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, en fecha diez (10) de julio de dos mil doce (2012). Véase <http://tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200168-13%20-%20C.pdf>, (último acceso 28 de febrero 2016).

Asimismo, el proceso de reforma de la política social no ha resultado en la integración social y económica de la población inmigrante, ya que por un lado no se ha logrado la universalización del sistema de prestaciones sociales; en lugar de ello la política se ha focalizado en programas orientados al combate contra la extrema pobreza a través de transferencias monetarias condicionadas, cuyo acceso se encuentra supeditado a la posesión de una cédula dominicana. Por otro lado, el régimen laboral y de seguridad social, lejos de integrar el trabajo productivo realizado por la población inmigrante al régimen de la seguridad social, después de la aprobación de la reforma del sistema de seguridad social, a través de la Ley 87/01 sobre Régimen General de Seguridad Social, vincula la legalidad de las relaciones laborales y la posibilidad de contribución a la seguridad social, a la validez del estatuto migratorio del trabajador<sup>18</sup>. Este régimen difiere del régimen anterior, en el que los derechos laborales estaban basados en la relación laboral entre trabajador y empleador, sin discriminación originada por el estatuto migratorio de la persona. Este régimen fue utilizado durante el sistema de braceros de origen haitiano en la industria del azúcar a lo largo de la mayor parte del siglo XX, el cual será descrito en detalle en capítulos posteriores. Muchos de estos trabajadores se encontraban en situación irregular o en la categoría de no inmigrantes, continuaron contribuyendo al régimen de seguridad social durante muchos años, al margen de los avatares de su situación migratoria. Como un apunte señalar que muchas de las pensiones de estas personas han sido retenidas como resultado del cambio de la política social contributiva mencionada a partir de la ley 87/01<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Secretaría de Estado de Trabajo, Consejo Nacional de Seguridad Social, "Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social", de 9 de mayo 2001. Art. 5.- "Beneficiarios del sistema tienen derecho a ser afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) todos los *ciudadanos dominicanos y los residentes legales* en el territorio nacional. La presente ley y sus normas complementarias regularán la inclusión de los dominicanos residentes en el exterior". Esta disposición parece desafiar la doctrina regional de derechos humanos, plasmada en la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", ya que esta Corte afirma que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral y que los trabajadores migrantes indocumentados, que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y discriminación con respecto a los trabajadores nacionales, poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores y el Estado debe tomar las medidas necesarias para que se ejerzan. Así, los trabajadores, al ser titulares de derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para defenderlos.

<sup>19</sup> MOYA PONS, Frank afirma que durante la época del reclutamiento de los trabajadores cañeros bajo los acuerdos bilaterales con Haití, a los trabajadores extranjeros se les descontaban las cuotas a la seguridad social de sus sobres de pago. Este seguro les daba derecho a acceder a los dispensarios y hospitales del Seguro Social, al sistema de pensiones y a un seguro de riesgos por accidentes laborales, al margen de la situación migratoria del trabajador. MOYA PONS, Frank. 1986. *El Batey. Estudio Socioeconómico de los Bateyes del Consejo Estatal del Azúcar*. Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales. Santo Domingo, República Dominicana. Ver asimismo Natalia Riveros, "Estado de la cuestión de la población en los bateyes dominicanos en relación a la documentación", enero 2014; así como <http://www.eldinero.com.do/14552/trabajadores-caneros-reclaman-pensiones-frente-a-palacio-nacional/>.

Por su parte la reciente creación del Instituto Nacional de Migración, si bien fue un importante avance hacia la reforma y modernización del Estado, es resultado de una coyuntura política causada por la Sentencia del Tribunal Constitucional en mención. La misma provocó la necesidad política de poner en marcha medidas de cambio visibles en temas de gestión migratoria, debido a la presión nacional e internacional y la alteración del equilibrio de fuerzas en el discurso migratorio hasta el momento. Por ello el Instituto Nacional de Migración a pesar de tener un enorme potencial para la reforma de la administración pública en materia migratoria, se enfrenta con importantes desafíos para consolidar el apoyo político e institucional necesarios que le permitan ejercer plenamente sus funciones. Algo similar ocurre con la Defensoría del Pueblo, cuyo papel es clave en la consolidación del estado de derecho en el país.

Así, a pesar de este proceso de reformas, las disfunciones del Estado dominicano no han dejado de afectar al diseño y gestión de las políticas migratorias, las cuales han intentado adaptarse con dificultad a los cambios ocasionados por el mercado de trabajo que consecuentemente han modificado el escenario de la migración laboral contemporánea. Desde el ámbito político de toma de decisiones hasta el funcionamiento de las instituciones en torno a políticas y planes concretos, éstas aún se enfrentan al desafío de responder a criterios de normatividad, transparencia, responsabilidad y calidad en el servicio. Este accidentado proceso ha tenido un carácter pendular, oscilando entre los avances y retrocesos en el camino hacia la democracia.

El sociólogo dominicano Wilfredo Lozano nos relata de forma amena que la democracia dominicana desde 1978, vista como una oportunidad de reforma social e institucional profunda, ha estado condenada a una suerte de riesgo perpetuo acosado por el “cerco del autoritarismo” y “ahogada por una madeja de privilegios de clase”<sup>20</sup>. Así, algunos sectores han venido fomentando el temor que se articuló en torno a un discurso de amenaza a la dominicanidad y la soberanía nacional, consecuencia del sistema migratorio establecido con Haití, incluso dentro del mismo seno de un grupo político de tipo *catch all* que es el actual partido en el gobierno, el PLD. Este carácter pendular se traduce en un equilibrio de fuerzas vívidas hasta nuestros días y ha tenido, y tiene, una gran influencia en las complejas, e incluso

---

<sup>20</sup> LOZANO, Wilfredo (2013), “La razón democrática: cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana”, Óp. cit 10.

contradictorias, decisiones tomadas en torno a las políticas migratorias en los últimos veinte años.

## 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La migración es actualmente un tema social y políticamente sensible en muchos Estados-nación y República Dominicana no es una excepción. En el país se habla de una crisis migratoria, sin embargo, ésta no es causada por un flujo migratorio inmanejable para la economía que desequilibra una cohesión social, de por sí muy deficitaria; sino por la falta de gobernabilidad del fenómeno. En efecto, según la primera Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2012) el porcentaje de población inmigrante era del 5.4% de la población, lo que hace irreal la percepción de una invasión de población haitiana como han manejado algunos actores políticos de corte nacionalista durante años<sup>21</sup>; a no ser que el parámetro consista en la amenaza a una mezcla racial y étnica gestada durante varias generaciones de inmigrantes de Haití y de otros lugares de Las Antillas, cuyos porcentajes son infinitamente mayores al 5.4% de la población y que por lo demás, es una realidad social inevitable en un contexto insular como el que se vive en La Española.

La relación del país con la inmigración ha estado caracterizada desde sus inicios por un grave desequilibrio de fuerzas entre trabajadores migrantes, empresarios y élites gubernamentales. La sociedad receptora en algunos momentos fue ajena a la dinámica de la migración y en otros más recientes, ha coexistido con ella; coexistencia que ha sido a menudo pacífica, aunque en algunas circunstancias, en su mayoría producto de ciertas coyunturas y geográficamente localizadas, ha sido también fuente de conflicto social<sup>22</sup>. Este desequilibrio

---

<sup>21</sup> Oficina Nacional de Estadística (ONE), con el apoyo técnico del Fondo de Naciones Unidas para la Población, (UNFPA) "Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana" (ENI 2012) Informe General, Versión Resumen Informe General., <http://countryoffice.unfpa.org/dominicanrepublic/drive/ResumenENI-2012II.pdf>.

<sup>22</sup> Durante el mes de noviembre de 2014 grupos radicales anti-haitianos se movilizaron enarbolando los símbolos patrios en contra de los críticos de la Sentencia del Tribunal Constitucional, acusándoles de traición a la patria y de lucrarse con la situación de los inmigrantes haitianos. Los ataques se individualizaron en figuras emblemáticas de la cultural internacional vinculadas con el país, organizaciones de la sociedad civil internacional y organizaciones sociales dominicanas. Con amenazas conminaron a salir del país a las entidades internacionales con presencia en República Dominicana que fueron públicamente críticas con la Sentencia. Diario Libre, "Centenares se manifiestan en apoyo a Sentencia del TC. Exigen construcción de muro en frontera", 5 noviembre 2013. Listín Diario, "Queman un libro de Mario Vargas Llosa. Protesta de dirigentes comunitarios de Santiago", 14 noviembre 2014

entre la fuerza laboral inmigrante, empresarios, el Estado y las fuerzas políticas ha continuado y aunque se avistan ciertos cambios, éstos no terminan de consolidarse.

Debido a una multiplicidad de variables que engloban unas condiciones geográficas de una frontera altamente porosa en el contexto insular, un alto grado de actividad económica comercial en las zonas fronterizas, un elevado porcentaje de empleo informal y una economía sumergida capaz de acoger la oferta de mano de obra de baja cualificación que el vecino país produce a raudales, la inmigración irregular se ha multiplicado exponencialmente en los últimos años en República Dominicana, lo que ha resultado en graves contradicciones y creado problemas de desarrollo, tanto económico como social.

Es cierto que el país no ha dejado de crecer, pero la productividad laboral es pobre, en parte debido a la gran oferta de mano de obra de baja cualificación en sectores que sustituyen la modernización por el trabajo intensivo. Existe además un grave problema de cohesión social en el seno de la sociedad dominicana, que el sistema económico que ha sostenido la inmigración irregular no ha contribuido a resolver. Como hemos visto, el índice de desigualdad entre las clases trabajadoras, que en algunos sectores compiten con la inmigración, y los sectores empresariales que maximizan sus rendimientos con la informalidad laboral e irregularidad de los inmigrantes, se resiste a remitir, a pesar del crecimiento económico. Así, los factores socioeconómicos y las características del mercado laboral, unidos a la debilidad de las instituciones estatales y del estado de derecho, han convertido el control de la inmigración irregular, la ordenación del mercado de trabajo y el respeto a los derechos de los inmigrantes en un gran desafío de gobernabilidad.

Para añadir un grado más de dificultad, los factores histórico-políticos en torno a la inmigración haitiana, que constituye el 87.3% de los inmigrantes, no han ayudado a la concepción de políticas migratorias explícitas, efectivas y sostenibles; no sólo en relación al control de flujos, sino también a la integración de inmigrantes. Tenemos como resultado un régimen migratorio caracterizado por el progresivo aumento de la inmigración irregular y la reducción de derechos de los inmigrantes, la restricción del régimen de nacionalidad, donde no hay una cultura estructural de derechos y existe una marcada tendencia a la perpetuación de los patrones de exclusión económica, social y política de los inmigrantes de origen haitiano y sus descendientes.



La gestión migratoria en República Dominicana, construida durante décadas bajo parámetros de desencuentro en lo que respecta a la inmigración de origen haitiano, permeada de una herencia autoritaria y paternalista en el manejo de los asuntos públicos y heredera de regímenes dictatoriales, provocó una fuerte debilidad institucional, lo que ha contribuido a perpetuar las dificultades estructurales para abordar la migración por parte de la administración pública desde una perspectiva abierta, transparente, moderna y democrática. El país necesita construir una política migratoria que contribuya al desarrollo político, económico y social y la gestión de su política migratoria no parece responder a los esfuerzos reformistas llevados a cabo en otros sectores del Estado y de la administración pública vinculados con la gestión estatal. Esto ocasiona distorsiones en el sistema y críticas internacionales que han puesto a la República Dominicana en el punto de mira de la región. Como decimos, la complejidad del contexto político en torno a este tema por un lado y la fragilidad institucional por otro, provocan la puesta en marcha de políticas públicas migratorias que adolecen de inconsistencia, falta de claridad y planificación, que en ocasiones ponen en tela de juicio las instituciones democráticas y el estado de derecho.

Por otro lado, la baja institucionalización de la política ha provocado espacios de participación política y de gestión pública altamente clientelares y populistas. Estos y otros vacíos en la gobernabilidad democrática, tales como la debilidad de las instituciones y el Estado, infiltrado por grupos de interés que no han respondido a un poder electoral<sup>23</sup>, ha dificultado la capacidad del ejecutivo de ser administrativa y políticamente fuerte para cumplir la función, como durante años han manifestado la sociedad civil y los organismos internacionales, de garantía de derechos y de ordenamiento de la inmigración en el país. Una política migratoria eficaz debe, entre otros aspectos, acoger las necesidades tanto de la población inmigrante como de la población local, y poner en marcha medidas de acceso a servicios y protección de derechos. El combate contra la irregularidad migratoria, un control eficaz de los flujos y la regulación del mercado laboral, son la otra cara de la moneda de las medidas de política pública pendientes en materia migratoria.

Restan por tanto importantes desafíos y, aunque se ha avanzado en la institucionalización de la gestión del fenómeno y en una toma de conciencia sobre la necesidad urgente de legalización de inmigrantes y documentación de sus descendientes, quedan dudas sobre su

---

<sup>23</sup> Desde una perspectiva comparada, véase WEYLAND Kurt "Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil", Cap.8, Theoretical and Comparative Perspectives, University of Pittsburg Press, Latin American Series, 1996.

eficacia como políticas de integración e incluso sobre la propia sostenibilidad de las mismas a medio plazo. Por otro lado, el carácter altamente controversial del hecho de garantizar un status legal permanente a algunos grupos de inmigrantes, coloca al poder ejecutivo en el dilema de resolver un problema ético y una larga deuda social como un bien público que orienta el estado de derecho, y al mismo tiempo acoger las posiciones de todos los sectores sociales y grupos de interés de forma satisfactoria y políticamente viable, incluidos los grupos nacionalistas de corte ideológico anti-inmigración, que muestran gran preocupación por la integración e inclusión política de la población de origen haitiano.

Así, aunque los temas pendientes a abordar en la agenda migratoria nacional son muy numerosos, uno de los más urgentes es la construcción de una política de integración que de respuesta a las necesidades de los actores nacionales, tanto económicos como sociales, para que la inmigración sea un activo en los indicadores de desarrollo<sup>24</sup>. A esto hemos de añadir el hecho de que el Estado dominicano no ha desarrollado la capacidad de articular una política eficaz de control fronterizo y regulación de los flujos de inmigrantes irregulares. Por ello es cada vez más evidente que el fenómeno migratorio en República Dominicana no es un asunto de seguridad nacional y por ende de control de una frontera que es además altamente permeable, sino que se trata de un tema socio-económico vinculado con factores de expulsión y atracción provenientes de las leyes del mercado y del sistema migratorio creado históricamente a los dos lados de la isla, así como de gobernabilidad democrática.

---

<sup>24</sup> Entrevista con presidente de la junta directiva de la confederación patronal de la República Dominicana (COPARDOM), Santo Domingo, 5 de septiembre de 2016.



## **CAPÍTULO 2**

### **METODOLOGÍA Y ELEMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

En este trabajo se describe y analiza la evolución de las decisiones públicas relacionadas con la política de regularización de extranjeros en la República Dominicana y de naturalización en relación a los eventos políticos y normativos más relevantes de 2001 a 2016. Ello nos orienta hacia un estado de la cuestión sobre la política de integración y a un mejor conocimiento de las decisiones tomadas en la actualidad en el ámbito de la regularización migratoria y naturalización. Se realiza un análisis de los agentes que han afectado y afectan en el proceso de toma de decisiones durante este periodo.

La política de integración legal es compleja en República Dominicana, no sólo debido a la dinámica del accidentado proceso de toma de decisiones, sino porque afecta a una realidad social diversa en la que diferentes grupos de población se ven afectados por diferentes planes y programas. La investigación consiste en un análisis de actores en cuanto a su rol en la política de inmigración, ciudadanía e integración, así como su percepción de los problemas sociales y de gobierno identificados y el impacto, en su conocimiento de la política en la población y en la gestión del fenómeno por parte del Estado.

Se aplica un modelo de análisis en base a las teorías de integración y ciudadanía para describir la política de inmigración en el país. Se enmarca en torno a las corrientes teóricas sobre modelos de integración y modelos analíticos de evaluación de políticas públicas. Se utilizan antecedentes históricos y de contexto que llevan a un punto de partida a través de literatura especializada, normas, documentos oficiales, fuentes de prensa y otros documentos que nos ayuden a conocer la política actual.

Así, se estudian los actores, el proceso de toma de decisiones y los instrumentos de política pública en forma de normas, planes y programas, entre otros documentos. El estudio de actores permite analizar no sólo el tipo de política y el proceso de toma de decisiones, sino también el impacto de la misma y los factores internos y externos que afectan su idiosincrasia.

El método elegido es cualitativo debido al enfoque de la investigación, orientada a elementos subjetivos, tales como temas de intereses sectoriales o percepciones, tan importantes no sólo en el proceso de toma de decisiones, sino en todo el ciclo de las políticas públicas. Se realizan entrevistas en profundidad a funcionarios públicos, expertos, sociedad civil, organizaciones empresariales, sindicatos, parlamentarios e inmigrantes y sus descendientes.

Se utilizan estudios académicos, documentos de política pública, informes técnicos de organismos no gubernamentales e instituciones internacionales, registros administrativos, normativa y decisiones judiciales, medios de prensa y documentos históricos, entre otras fuentes.

Se analiza y presenta la información a través de la correlación de variables cualitativas vinculadas con los procesos de decisiones, procedimientos administrativos y el impacto de las normas y medidas gubernamentales tomadas. Las entrevistas a los agentes externos, tales como expertos, sindicatos, así como grupos parlamentarios minoritarios de oposición y organismos internacionales, se han tomado para apoyar el análisis de contexto y de resultados. El sector empresarial se toma como un actor en el proceso de toma de decisiones ya que han jugado un papel importante como grupo de presión en ciertos momentos históricos y es un grupo de interés importante en el diseño de las políticas migratorias y de integración.

## 2. OBJETIVOS

### a) *Objetivo General*

El estudio del contexto, características y desarrollo de la política de inmigración y ciudadanía en República Dominicana reflejada en las iniciativas de regularización y naturalización. Ello permite conocer un fragmento del Estado y la sociedad dominicanas para hacer una lectura del proceso de consolidación democrática y del estado de derecho.

### b) *Objetivos específicos*

Objetivo Específico 1: Identificar y analizar el papel de los actores relevantes en el proceso de elaboración de las políticas migratorias en relación con integración y ciudadanía.

Objetivo Específico 2: Entender las características esenciales del fenómeno migratorio en relación con las políticas de inmigración y ciudadanía.

Objetivo Específico 3: Comprender la evolución, características y tipología de la política migratoria para el análisis de la respuesta estatal a la irregularidad y falta de documentación de inmigrantes y sus descendientes.

### 3. PREGUNTAS DE INVESTIGACION

1. ¿Cómo ha sido el proceso de toma de decisiones en el marco del sistema político y la estructura institucional y su relación con la política de inmigración y ciudadanía?
2. ¿Cuál es marco analítico más apropiado para el estudio de los procesos de toma de decisiones en el ámbito de las políticas migratorias?
3. ¿Qué actores han intervenido en el proceso y qué papel han jugado?
4. A partir de las variables identificadas, ¿cuál ha sido el diseño y el impacto de las medidas de gobierno puestas en marcha objeto de análisis?
5. ¿Cuáles deberían ser las características de la política de inmigración y ciudadanía en relación a la integración de inmigrantes?

### 4. PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS A POBLACIÓN META Y ACTORES CLAVE

En esta fase se desgranar los detalles considerados más relevantes de la implementación de los instrumentos normativos sobre regularización y naturalización de inmigrantes y descendientes y su relación con la formulación de una posible política de integración. Dichos instrumentos son consecuencia a su vez del proceso previo de toma de decisiones en materia migratoria.

En base a nuestras preguntas de investigación se realizó un análisis de actores, a través de un proceso de entrevistas en profundidad y grupos focales a actores clave de la política migratoria y su implementación. Estas constituyeron la herramienta de validación y de análisis inductivo en torno a las hipótesis y reflexiones que se fueron construyendo sobre el Estado dominicano, las instituciones y reformas del Estado, el fenómeno migratorio y la sociedad.

Se tomaron las categorías de procedimiento e impacto para evaluar las normas. Se tomaron variables e indicadores a los cuales se les asignó un valor para cada actor y hacer así posible una representación gráfica de los resultados.

## CAPÍTULO 3

### MARCOS CONCEPTUALES

#### 1. INTEGRACIÓN EN EL AMBITO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

##### *a) Teorías de la integración: modelos de política pública*

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la etimología de la palabra integración nos lleva a varios significados. De ellos los que mejor responden a las políticas de integración corresponden a la acepción “completar un todo con las partes que faltaban” que responde a una concepción multicultural de la integración; mientras que la acepción “hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo” se acercaría más a una concepción *asimilacionista* de las políticas de integración.

Para definir la integración en el ámbito de las políticas de gestión de la migración se habla más de sus diferentes dimensiones que de una definición precisa e inamovible, dado que por su propia idiosincrasia es un fenómeno en constante cambio. Con diferentes matices podemos clasificar diferentes tipos o gradación de integración.

- (i) Integración social, económica y/o laboral, se refiere a la inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo, el grado de cobertura de sus necesidades primarias (vivienda, salud, educación) y la situación familiar.
- (ii) Integración legal o jurídica, se refiere a la conformidad del extranjero con la normativa vigente en el territorio en el que se encuentra que le permita una estadía basada en la legalidad. Generalmente es vista como la primera fase o requisito esencial para un posible proceso de integración, basado en el tipo de migración y posibilitado o limitado dependiendo del régimen migratorio que se establezca en cada país.
- (iii) Integración cultural, se refiere a la pretensión de asimilar al inmigrante con las creencias, valores y modo de vida dominante de la sociedad de acogida (Osuna y Ovejero, 2006). Esta dimensión tiene sentido desde la perspectiva del *asimilacionismo*. Por tanto no todas las políticas de integración consideran esta dimensión. Otras percepciones de integración cultural podrían ir en torno a la construcción conjunta de identidades colectivas desde el



*interculturalismo*. Algunos modelos no consideran la integración cultural como una fase del proceso de integración, sino más bien la cultura se ve como un valor intrínseco del extranjero que se debe manejar desde el respeto a las diferentes culturas y la prevención del conflicto inter-cultural entre los diferentes grupos étnicos, entre grupos de inmigrantes y éstos con la sociedad de acogida, gestión propia del multiculturalismo inglés.

- (iv) Integración política, esta dimensión es incorporada al vincular las políticas de integración con las de ciudadanía y adquisición de la nacionalidad. Se podría definir como la incorporación plena del extranjero en la comunidad de acogida a través de la participación plena en los asuntos públicos y la pertenencia a la comunidad política de acogida. Se puede percibir como el final del proceso de integración.

En todo caso se plantea que cualquier política de integración debe tener los siguientes elementos<sup>25</sup>:

- (i) Sujeto de integración: quién se integra y en calidad de qué.
- (ii) Igualdad efectiva de derechos entre autóctonos y extranjeros, en relación a qué derechos y cómo se hacen efectivos.
- (iii) Igualdad o no de oportunidades entre ambos. En esta dimensión Osuna y Ovejero introducen la dimensión de integración política de la definición anterior, dando un paso más hacia una ciudadanía efectiva en términos de cohesión y justicia social, en el desarrollo pleno de la misma.
- (iv) La participación de los inmigrantes en la vida política y social. En esta dimensión puede entrar tanto el proceso de participación plena desde la ciudadanía legal vinculada con la adquisición de la nacionalidad, como los procesos vinculados con la participación de los inmigrantes desde la ciudadanía cívica, esto es, participación comunitaria al nivel local en los asuntos que les afectan, sin que implique una ciudadanía legal (Faist 2015)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> RETORTILLO OSUNA, Álvaro, *et al*, "Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo", en *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, ISSN 1576-2904, núm.7 (2006), pág.123-139.

<sup>26</sup> FAIST, Thomas, "Migración y teorías de la ciudadanía", *Ciudadanía múltiple y migración* (2015), Biblioteca CIDE, Pablo Mateos editor, México, pág. 25-56.

- (v) La gestión del pluralismo cultural, religioso y lingüístico, en referencia a la promoción de la tolerancia y sus límites y la manifestación del valor de la diversidad en la esfera pública.
- (vi) La aceptación o no de nuevas minorías como tales o comunidades vinculadas con la inmigración.
- (vii) El cambio en la sociedad receptora, lo que implica un análisis de los cambios que deben producirse para que la integración sea posible. La literatura reciente sobre manejo de políticas de diversidad parte del paradigma de que para que una política de integración sea efectiva, el proceso debe partir de la bilateralidad, es decir, se debe superar la concepción de que la integración es un proceso social que sólo atañe a los que se incorporan.

#### *b) Regímenes migratorios*

El modelo migratorio de los países es un reflejo de su idiosincrasia y la propia creación de muchos Estados-nación. Se habla de diferentes modelos migratorios en el mundo y de la existencia de varios tipos de políticas migratorias. Estas se dividen por un lado en aquellas dedicadas al control migratorio, a la gestión de la entrada y salida de flujos y por el otro, a la integración de los inmigrantes que ya se encuentran en el país. Parece existir cierto consenso en qué el tipo de modelo migratorio está relacionado con la percepción del inmigrante en la sociedad y se refleja en particular en la política de integración de la inmigración que se siga, por un lado, con una lógica inclusiva y fusionista, y por el otro, excluyente y funcional.

Se ha desarrollado en la literatura reciente el concepto de régimen migratorio que esclarece el análisis de las políticas de inmigración y ciudadanía de un determinado Estado. Así, de acuerdo a la misma, se puede entender como régimen migratorio el conjunto de leyes, normas, prácticas y políticas públicas aplicadas por los poderes públicos, mediante las cuales un Estado trata de regular los flujos migratorios, sus implicaciones y sus consecuencias, incluyendo las posibilidades de integración de los venidos de fuera y su incorporación a la sociedad. Entran a analizar el *ethos* o la conducta social, la identidad de una sociedad y un Estado-nación como elementos determinantes del régimen migratorio, visto desde una perspectiva más amplia y más allá de una política pública específica. En este marco podremos

realizar un análisis descriptivo de las políticas públicas en materia migratoria puestas en marcha en República Dominicana<sup>27</sup>.

Se han dado dos modelos principales de sistemas de integración que, con matices, han definido las opciones tomadas por las diferentes sociedades. Estos son el modelo asimilacionista, distintivo del sistema francés y el modelo multicultural, propio de los sistemas anglosajones.

Osuna y Ovejero explican cómo la teoría asimilacionista parte del paradigma de la adecuación del inmigrante a la sociedad receptora, adquiriendo su cultura, costumbres y modos de vida, lo que en realidad significa abandonar los propios para adoptar los dominantes y dejar así su condición de diferentes. En estas sociedades de cultura única la responsabilidad del proceso adaptativo recae únicamente en el inmigrante.

Por el contrario, el multiculturalismo parte del postulado ideológico del pluralismo cultural, la no discriminación por razón de étnica o cultura y el ensalzamiento y reconocimiento de la diferencia cultural (Osuna y Ovejero 2006: 126-134).

Junto a estos se encuentra el modelo que podemos llamar preservacionista del sistema alemán, y la introducción de la figura de trabajador invitado o *Gästarbeiter*, un modelo tendente a la segregación de los inmigrantes de la sociedad autóctona alemana, en un intento de preservar la identidad cultural alemana, a pesar de que se trata sin duda de un país de inmigración, con aproximadamente el 8% de su población nacida en el extranjero. El trabajador invitado es presentado como un trabajador temporal con vocación de regreso a su país y por tanto, hasta recientemente no se habían desarrollado políticas de integración, sino que las políticas de inmigración estaban enfocadas en proporcionarle un entorno laboral mínimamente digno al trabajador migrante.

---

<sup>27</sup> ARANGO VILA-BELDA Joaquín (2015), ponencia presentada en seminario internacional sobre "Administración pública y gestión migratoria: una visión de futuro", Santo Domingo, 18-20 de noviembre. Este concepto ha sido asimismo desarrollado por el autor desde una perspectiva de política comparada en "Las migraciones internacionales en un mundo globalizado", *Inmigrantes, el continente móvil*, Vanguardia dossier, No. 22 (2007), pág 6-15, ISSN 1579-3370. También disponible en [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/45ARANGO\\_Las\\_Migraciones\\_Mundo\\_Globalizado.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/45ARANGO_Las_Migraciones_Mundo_Globalizado.pdf) (último acceso 9 agosto 2016).

Esta política fracasó analizada desde sus objetivos iniciales de evitar la integración de los inmigrantes, ya que un alto porcentaje de ellos nunca regresó. En todo caso, no hay duda del consolidado estado democrático de derecho en Alemania, por lo que los trabajadores invitados que se quedaron fueron adquiriendo derechos de forma progresiva y fueron naturalizados, a diferencia de los que ocurrió en República Dominicana con un gran número de inmigrantes de origen haitiano como veremos, por diferentes razones.

En los años noventa los medios de comunicación ya hablaban de la nueva concepción de sociedad y su relación con la inmigración ya que las autoridades y sociedad en general tomaron conciencia de que en efecto Alemania es un país de inmigración. La diversidad cultural y étnica aunque no se manifiesta en el discurso público es manejada eficientemente en los Länders o estados federales. Actualmente está en cuestión el tipo de modelo que tiene Alemania. Algunos autores se inclinan por una tendencia hacia el asimilacionismo, en un momento en que la política migratoria está siendo ampliamente debatida con declaraciones de los actores políticos a favor de la necesidad de reconocimiento de los musulmanes de aprender alemán y reconocer los principios democráticos del país. Otra preocupación ha sido el desarrollo de sociedades paralelas dentro de la sociedad receptora.<sup>28</sup>

Una vez establecidos estos tipos básicos existen diferentes variantes en los que merece la pena entrar en detalle para establecer un marco de referencia actual aplicable. Arango Vila-Belda introduce la noción de regímenes migratorios como un marco analítico comparativo que, junto a un análisis de las teorías clásicas de la integración, resulta de gran utilidad para realizar una clasificación de los diferentes tipos de políticas de integración.

El asimilacionismo como modelo puro o tipo ideal al estilo de Max Weber<sup>29</sup>, ha sido hasta recientemente la ideología que dominaba las políticas de integración en Francia y en buena parte de Europa continental. Se podría decir que por las características políticas, sociales, históricas y culturales europeas era el régimen generalizado en el continente, con algunas

---

<sup>28</sup> Declaraciones del ex canciller Gerald Schroeder tras los atentados de Londres y de la canciller Ángela Merkel respectivamente. Cit. en RETORTILLO OSUNA, Álvaro, *et al*, Óp. Cit. 25, pág. 133.

<sup>29</sup> Que se caracteriza por la acentuación de uno o más puntos de vista o por la síntesis de fenómenos concretos difusos que se organizan de acuerdo a los criterios de síntesis seleccionados. Es una construcción puramente conceptual para mejor entendimiento de una realidad empírica, pero que no se encuentra como tal en la realidad de la forma pura en que se presenta. Como veremos cada uno de estos modelos son altamente matizables una vez se aplican a realidades sociales, culturales y políticas diferentes.

dignas excepciones como el modelo inglés (Osuna y Ovejero 2006:126). Este modelo francés se caracteriza por:

- (i) La homogeneidad como punto de partida. La sociedad receptora es mostrada como culturalmente homogénea (o así es percibida por sus miembros), dando por hecho que, en caso de diversidad evidente, el *main streaming* o carácter nacional es bueno, posible y necesario. Por tanto la meta de las políticas de integración es una sociedad homogénea a través de la promoción de la adquisición progresiva de la lengua, cultura, costumbres y modos de vida de la sociedad de acogida.
- (ii) Unilateralidad en el proceso de cambio a cargo del inmigrante.
- (iii) Integración cultural, enfatizando el peso de lo cultural como valor de integración dejando de lado el criterio social. Absorbe las diferencias étnicas, lingüísticas y religiosas y aparta las distinciones de clase, género y otras categorías sociales distintivas.
- (iv) Igualdad. Desaparecen los prejuicios y discriminaciones tras la asimilación efectiva cuando el individuo adopta plenamente la lengua, costumbres, vestimenta y religión de cultura dominante. Se alcanza la igualdad a un precio alto: la renuncia a la cultural propia.
- (v) Inevitabilidad del proceso de asimilación. El proceso de asimilación se ve como el resultado natural del contacto entre autóctonos e inmigrantes.

Por su lado el multiculturalismo como propuesta ideológica anti-asimilacionista se constituye tanto en una situación de hecho como una propuesta de organización social. Bajo el ambiguo término de tolerancia se invita a los nuevos miembros de la sociedad a vivir en comunidad en un reconocimiento igualitario de las otras comunidades etno-culturales que conforman la sociedad. Esta esfera de lo público es diferente de la esfera privada de construcción de identidades en la que entran otros significantes. A pesar de que aparentemente el multiculturalismo es un avance hacia la modernidad y el respeto a los derechos colectivos o de tercera generación así como a la construcción de sociedades individuales más igualitarias, ha recibido no pocas críticas. Esto es debido al peligro de que las diferentes comunidades vivan aisladas unas de otras y la consecuente "balcanización" de la sociedad, donde además existen comunidades socialmente más favorecidas y donde los vínculos de cohesión social son difíciles de construir, y con ellos una comunidad común en el marco de un Estado-nación (Osuna y Ovejero 2006:127).

Una visión desde la realidad social y política de los Estados nos lleva a darnos cuenta de que estos modelos tienen una aplicabilidad parcial y a menudo mixta, de acuerdo al régimen migratorio de que se trate. Además se ha de tomar en cuenta que como han venido analizando los expertos, el fenómeno migratorio se ha complejizado al nivel global y la movilidad tiende a aumentar en términos absolutos. En cien años se ha pasado de un máximo de cinco países receptores a cuarenta, entendidos por tales aquellos que reciben flujos de forma sostenida y constante. Hace un siglo nueve de cada diez emigrantes internacionales eran europeos, ahora las principales regiones expulsoras son Asia, América Latina y África (Arango Vila-Belda 2007). En este escenario actual, al nivel latinoamericano cada vez nos encontramos más con países que, como República Dominicana, son tanto expulsores de migrantes como receptores, además de ser países de tránsito y recepción de emigrantes deportados del norte. Adicionalmente en la región Latinoamericana la migración es cada vez más intra-regional, aunque sigue predominando el patrón expulsor hacia los países receptores tradicionales del norte<sup>30</sup>.

Para una aplicación empírica de estos modelos teóricos, Arango Vila-Belda los ha agrupado en cuatro tipos de regímenes migratorios, los cuales, como decimos, deben ser interpretados para adaptarse a la realidad de cada país. Es importante entender algunas variantes de estos modelos, como el interculturalismo que ha venido emergiendo en el discurso público en algunos países occidentales, así como la visión opuesta de éste, esto es, la segregación o exclusión social del trabajador migrante en algunos países del Golfo Pérsico o de Asia Oriental (Arango Vila-Belda 2007 y 2015).

---

<sup>30</sup> ÁLVAREZ ECHANDI, Isabel (Comp.) (2012), "Mirando al Norte: Algunas tendencias de la migración latinoamericana", FLACSO, Fundación Ford e Instituto para la Educación Internacional. En este trabajo los autores reflejan que, de acuerdo a la CEPAL, el número de migrantes de Latinoamérica y el Caribe alcanzó un total estimado de 21 millones de personas en el 2000 y casi 25 millones en 2005, los cuales representan el 13 % de los migrantes en el mundo y el 4,1% de la población en la región. De los 25 millones, 9 corresponden a México, seguido por los países de la Comunidad del Caribe, Colombia, Bolivia y Ecuador que exceden el millón y medio de personas. En EEUU uno de cada dos migrantes proviene de América Latina. Por otro lado la emigración desde América Latina coincide con el crecimiento exponencial de la inmigración en Europa y Estados Unidos desde otros continentes, momento en que nace la Europa unitaria cuando los flujos de inmigrantes extra continentales se hacen cada vez más presentes y empieza a sonar cada vez más en el discurso político la necesidad de pensarse como naciones multiculturales. Al mismo tiempo los migrantes intra-regionales ascienden a cerca de 3 millones de personas, existiendo cuatro países que presentan porcentajes altos de población nacida en el extranjero: Costa Rica (7,5%), Belice (7,1%), Argentina (4,2%) y Venezuela (4,2%). Pero además, a inicios del siglo XXI la subregión Andina y Centroamericana fueron escenario de movimientos de desplazados/as internos y refugiados/as, siendo Colombia el país de origen con mayor número de población en movimiento por migración forzada en América Latina resultado de la violencia y el conflicto armado. Además según FLACSO la movilidad forzosa en la región se debe a desastres naturales y a la construcción de mega proyectos de infraestructura.

El modelo post-clásico sigue vigente en los estados tradicionales de inmigración ultramarina como Estados Unidos, Canadá, Australia o Nueva Zelanda. A países de la región latinoamericana que fueron receptores masivos de inmigración como Argentina o Brasil, su inestabilidad económica no les ha permitido sostener esta calidad, constituyéndose a menudo en países exportadores de migrantes. En la actualidad constituyen modelos mixtos.

Si bien los países agrupados en el modelo post-clásico tienen rasgos comunes, también tienen diferencias dignas de análisis. Estados Unidos tiene un modelo de integración, llamado mosaico o crisol mestizo, *melting pot*, donde se unen diferentes razas europeas en una construcción social con valores únicos basados en el individualismo y pluralismo político, creando un modelo espontáneo de interacción social donde el intervencionismo estatal es reducido. El nexo de unión social y nacional es una identidad política que no está ligada a pretensiones culturales fuertes o específicas y las instituciones sólo deben asegurar el terreno de juego para la interacción de razas y grupos étnicos en un contexto marcado por los valores de la sociedad americana.

Sin embargo este esquema de asimilación americano que es un modelo mestizo de fuertes raíces europeas y que Gordon<sup>31</sup> llamó *anglo-conformity*, comenzó a resquebrajarse ante la incapacidad de asimilación de grupos procedentes de otras culturas como asiáticos o latinos que no alcanzaron los mismos niveles de integración que los procedentes de Europa. Esto se comenzó a apreciar con las segundas y terceras generaciones, a partir de los años setenta, llevando a lo que Min Zhou la llamó "asimilación segmentada", llegando a un progresivo proceso de *guetización*<sup>32</sup>. Osuna y Ovejero por ello encuentran este sistema a caballo entre el asimilacionismo y el multiculturalismo. Es decir un modelo asimilacionista basado en un crisol racial con una cultura dominante, la europea y anglosajona.

Este es un modelo diferente al del mosaico canadiense que se caracteriza por una identidad definida por ser una comunidad bilingüe y multicultural donde el gobierno promueve la libertad cultural de los canadienses, y donde se destacó la promoción y preservación de los

---

<sup>31</sup> GORDON, M. (1964) "Assimilation in American life. The role of race, religion and national origins", Oxford, University Press. Cit. en RETORTILLO OSUNA, Álvaro, *et al*, "Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo", en *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, ISSN 1576-2904, núm.7 (2006), 123-139, pág 132.

<sup>32</sup> ZHOU, M. (1997), "Social Capital in Chinatown: The Role of Community-Based Organizations and Families in the Adaptation of the Younger Generation" pág. 181-206, en Lois Weis and Maxine S. Seller (eds), *Beyond black and White: New Voices, New Faces in the United States Schools*, Nueva York, State University of New York Press. Cit en RETORTILLO OSUNA, Álvaro, *et al*, *ibid*, pág 129.

aspectos culturales de la inmigración. Sin embargo, en los años noventa las autoridades vieron el peligro que corría la cohesión social y el proyecto de nación y se trató de despertar en los ciudadanos un sentimiento de identidad común de pertenencia a Canadá, tratando de moverse hacia un asimilacionismo afín al modelo francófono canadiense. No obstante el multiculturalismo canadiense ha resultado exitoso en términos de integración, aunque aún no se ha logrado el reconocimiento multinacional del país (Osuna y Ovejero 2006).

El multiculturalismo británico por su lado contempla a los inmigrantes como individuos que mantienen los vínculos con las sociedades de origen y establece una detallada estrategia de gestión desde las administraciones públicas de las relaciones entre los diferentes grupos étnicos. No se trata de crear un modelo determinado de igualdad como intenta el modelo francés, sino de evitar conflictos interétnicos, con un enfoque eminentemente práctico. El Estado no trata de crear dogmas de sociedad, sino que se limita a establecer un marco mínimo de derechos y obligaciones de los inmigrantes y evitar el conflicto social. La grieta de este sistema de integración como plantea Emmanuel Tood, es que la inglesa es una sociedad con tradicionales y marcadas diferencias de clase que ha permeado la integración de los inmigrantes, al menos a los que se incorporan a la población obrera británica que son la mayoría, cuyas metas de progreso social y profesional son limitadas<sup>33</sup>. Este sentimiento de marginación, unido a las diferencias culturales, ha servido para el reclutamiento de islamismo radical (Osuna y Ovejero 2006) y la *guetización*, de nuevo, la cual parece ser un fenómeno inevitable en muchos de los países de recepción en la actualidad.

En cuanto a las políticas de integración que se plantean en estos regímenes de modelo post clásico, donde existe una inequívoca relación de la inmigración con el paisaje social y tienen algún grado de multiculturalismo, Arango Vila Belda sistematiza algunos rasgos comunes:

- (i) Admisión anual, amplia y regular, aunque controlada y selectiva. No acceso libre como antaño, sino que la admisión es controlada y se selecciona el tipo de inmigrante
- (ii) Objetivos numéricos: establecido en un porcentaje anual en relación a la población total, en Canadá por ejemplo es el 1%
- (iii) Predominio de la inmigración permanente
- (iv) Fomento de la naturalización

---

<sup>33</sup> TOOD, Emmanuel (1996), "El destino de los inmigrantes", Barcelona, Editorial Tusquets. Cit. en RETORTILLO OSUNA, Álvaro, *et al*, *ibid* pág. 132.



- (v) La admisión mayoritariamente desvinculada de la cobertura de vacantes específicas en el mercado de trabajo. En los últimos años existen excepciones de visados de no inmigrante para trabajos específicos en empresas privadas en Canadá y Estados Unidos
- (vi) Políticas de Estado que persisten a pesar de climas cambiantes en torno a la inmigración.

En el caso de las políticas migratorias en Estados Unidos han resultado en la exclusión de millones de inmigrantes que se encuentran en situación migratoria irregular. Esto es debido a que tiene un sistema que oscila entre la integración plena del inmigrante que se somete a las reglas y la exclusión total del sistema de los extranjeros que no lo hacen.

Por su lado en el modelo europeo continental se ha tendido al asimilacionismo del tipo francés o al sistema de trabajador invitado alemán, con diferentes sub-sistemas, como el del Sur de Europa, región que ha sido sometida en los últimos tiempos a grandes y repentinos flujos de inmigrantes y refugiados. Además, como nota distintiva en Europa, los países al tiempo al diseñar las políticas de inmigración, incluidas las de integración y ciudadanía, se encuentran limitados por el sistema común de asilo y por el sistema Schengen de libre circulación, que provoca que de hecho exista una única frontera exterior entre los países miembros.

En general el régimen europeo está caracterizado por estar compuesto de países con democracias arraigadas y un fuerte sistema de garantías, que incluye a los extranjeros. En este aspecto podríamos incluir también Japón en este modelo. Así, aunque muestran fuertes reticencias a la admisión de inmigración laboral, tienen un amplio reconocimiento de derechos a los inmigrantes. En general se basan en un sistema basado en la garantía de los derechos laborales, la reunificación familiar de los inmigrantes y se tiende, con sus graves problemas de implementación, a respetar el sistema universal de asilo. Esta política está aunada con un sistema cada vez más fortalecido de control de los flujos y de combate, más o menos exitoso, de la inmigración irregular.

En conclusión, la inmigración en Europa la constituyen familiares de inmigrantes y solicitantes de asilo que no se pueden impedir, e inmigrantes irregulares que no se consiguen evitar (Arango Vila Belda 2007). Algunos países europeos, en la tónica de respeto a los

derechos fundamentales, han tenido pragmáticas y protectoras políticas de acogida, de regularización y de naturalización de inmigrantes.

Al mismo tiempo existe la preocupación por satisfacer las necesidades del mercado de trabajo en un número de países, por lo que Reino Unido e Irlanda flexibilizan sus mercados de trabajo y al igual que los países del sur admiten inmigración laboral en torno a listados de ocupaciones para las que se requieren trabajadores extranjeros (Arango Vila-Belda 2007).

El modelo de trabajador invitado o "*contract labor*" es un régimen migratorio que prima actualmente en los países exportadores de petróleo del Golfo Pérsico y en otros países asiáticos. Este modelo se basa en la contratación exclusiva de trabajadores temporales cuyo objetivo es evitar la integración de los mismos (Arango Vila-Belda 2007). Este modelo se consigue implementar de forma más o menos exitosa de acuerdo a sus objetivos específicos, garantizando un sistema rotatorio de trabajadores. Este modelo, con derechos muy limitados para los inmigrantes que se restringen a los términos de un contrato laboral, sólo se puede sostener en sistemas políticos de corte autocrático.

Según los expertos, parece un hecho que existe una crisis global de integración de inmigrantes, en la medida en que en los procesos migratorios la ecuación migración-integración ya no es un presupuesto natural (Arango Vila-Belda 2007). Parece predominar la tendencia hacia la temporalidad de los sistemas de contratación de trabajadores extranjeros, debido, no sólo a la oposición de los poderes públicos a la integración, sino también a la presión de las sociedades receptoras por las fuertes reticencias a la plena incorporación de los inmigrantes, en un clima donde la prioridad se otorga a las políticas de control y la lucha contra la inmigración irregular.

Poner en perspectiva los elementos esenciales de cada tipo de régimen migratorio nos permitirá reflexionar sobre aquellos que caracterizan a las políticas adoptadas en República Dominicana. Aunque, como decíamos el país tiene un modelo mixto entre emigración e inmigración, nos centraremos en la inmigración y las políticas de ciudadanía.

Estudiaremos la interacción entre las decisiones políticas, los marcos legales existentes, los discursos dominantes y el lugar que le corresponde a los recién llegados a través de:

- (i) El sistema político que moldea el modelo migratorio de acuerdo a si se trata de un régimen liberal, autoritario o una de sus variantes
- (ii) La historia y la relación del país con los movimientos migratorios en el pasado
- (iii) La concepción de nación lo que se refleja en si el país se define en términos étnico-culturales, que se traduce en la pertenencia a la nación transmitida por la filiación (por consanguinidad) o en base a líneas cívicas y/o de pertenencia a una comunidad política
- (iv) La configuración institucional.

*c) Modelo migratorio dominicano desde una perspectiva comparada*

¿Cuál es entonces el elemento que ha causado controversia en torno al manejo de la política migratoria dominicana? Sin duda el tema del respeto a los derechos humanos de los inmigrantes y sus descendientes, lo que automáticamente nos ha llevado a un análisis del sistema político dominicano, eje conductor de esta investigación. Y es en ese análisis que nos gustaría entrar para entender mejor el tipo de régimen migratorio dominicano en un contexto contemporáneo en el que los derechos de los inmigrantes son un elemento fundamental de análisis del estado en que se encuentran los Estados, la democracia y el estado de derecho.

Tabla 1  
Matriz de Análisis de Modelos de Integración

	Derechos	Modelo Tipo	Características
Inclusión Total	Derechos laborales y sociales (estado de bienestar)	Modelo post clásico	Estados tradicionales receptores de inmigrantes en el siglo XX (EEUU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda)
	Derechos civiles Derechos políticos Facilitación del acceso a la nacionalidad	Multiculturalismo (con sus diferentes matices, desde la diversidad como activo canadiense al anglo-conformismo clásico americano)	Argentina y Brasil no han sostenido esta calidad y a finales del s. XX se convirtieron en países de emigración
	Derechos laborales y sociales (estado de bienestar)	Asimilacionismo francés	Homogeneidad cultural (negación de la cultura de origen del inmigrante)
	Derechos civiles Derechos políticos Facilitación del acceso a la nacionalidad	Europa continental y Europa del sur (en proceso evolutivo por la transformación reciente en estados de inmigración)	Unilateralidad en el proceso de integración  Igualdad de derechos  Inevitabilidad de la integración del inmigrante  Actualmente promoción de la inmigración basada en derechos (reunificación familiar, refugiados, casos humanitarios)
Exclusión Total	Derechos muy limitados, restringidos a los términos del contrato	Trabajador invitado o “ <i>contract labour</i> ”	Derechos fundamentados en los contratos de trabajo
		Modelo sostenible en regímenes autocráticos (Típico del Golfo Pérsico)	Se garantiza la no integración a través de un sistema rotatorio de trabajadores
Opción Media	Derechos laborales y sociales (beneficios del Estado de bienestar)	Preservacionismo alemán (Gästarbeiter) no ha funcionado por su sistema democrático de derecho	Vocación temporal de la migración, no promoción de la integración
	Derechos civiles  Difícil acceso a la nacionalidad		

Fuente: elaboración propia en base a J. Arango

La Republica Dominicana se trata de un modelo mixto entre el modelo de opción media, adaptado al contexto del Estado y sociedad dominicanos, con grandes carencias como Estado social, y un modelo *ad hoc* de trabajador invitado o “*contract labour*”, regulado, no por el Estado sino por el mercado. Un primer grupo estaría integrado por el perfil de inmigrantes europeos, latinoamericanos y asiáticos de alta y media cualificación, y un segundo grupo

por trabajadores temporeros de baja cualificación, en ciertos sectores económicos, liderados por el perfil del inmigrante haitiano.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

### a) *Definición de política pública*

Del mismo modo que no existe una definición única, inmutable e indiscutible de integración, tampoco la hay de política pública. Por un lado se trata de un área de estudio específico con un método de trabajo y marco analítico propio, y por el otro se estudia como parte de diferentes disciplinas de las ciencias sociales. La política pública como una disciplina o área de estudio específica y abstracta evalúa las decisiones públicas y el impacto en los grupos meta y/o el interés general, a través de modelos o marcos analíticos generales. Este análisis trata de dar un marco general de análisis para los diferentes tipos de políticas públicas que se desarrollan en diferentes sectores de intervención estatal y profundiza así en los elementos esenciales de las mismas de forma sistemática.

Pero ¿qué es en realidad una política pública? Como decimos, no existe consenso sobre qué constituye una política pública. Thomas Birkland se aventura a definirla a través de algunas de sus características esenciales: por ejemplo, es “aquel acto que se realiza en nombre del interés general, es iniciado desde el gobierno e interpretado e implementado por actores públicos y privados”; o “lo que el gobierno intenta hacer y elige qué no hacer” (Birkland 2005: 17).

Adicionalmente existen algunas definiciones que entendemos se acogen más al contexto de la política objeto de estudio, tales como definir política pública como “el conjunto de acciones de gobierno y las intenciones que determinan las mismas”.

Como decimos la definición de política pública como disciplina científica es la que estudia el proceso de la política y el desarrollo las herramientas y métodos para analizar cómo la política pública es diseñada e implementada. Además, la propia descripción de la disciplina misma orienta sobre el concepto de política pública en sí como objeto de estudio, al definirse como

la disciplina que “estudia lo que los gobiernos eligen hacer o no hacer, incluyendo un estudio del proceso político, la implementación de la política, su impacto y evaluación”.

Otra definición que puede ser de utilidad para la política objeto de esta investigación es la que Guy Peters brinda, por la cual se define la política pública como “la suma de actividades de gobierno, bien directamente o a través de agentes, con impacto en la vida de los ciudadanos” (Birkland 2005: 8). Bajo esta definición podríamos decir que *una política pública es un conjunto de acciones de gobierno organizadas de forma sistemática que persiguen la solución de un problema público y que tienen impacto en la vida de los ciudadanos*.

Una dimensión distinta de análisis de las políticas públicas viene dada por cómo éstas se manifiestan. Larason e Ingram apuntan que las políticas son reveladas por textos, prácticas, símbolos y discursos que definen los bienes y servicios, leyes, reglamentos u otros elementos públicos, los cuales son valorados positiva o negativamente. Eso significa que las políticas públicas no solo están contenidas en las normas, aunque sin duda éstas se manifiestan de forma importante a través de las mismas<sup>34</sup>.

#### b) *Criterios de evaluación de las políticas públicas*

Existen diferentes dimensiones de evaluación de las políticas públicas vinculadas con a) el tipo de política y b) el nivel al que se estudia el desarrollo e implementación dentro del ciclo de la política.

Es necesario aplicar estos conceptos al escenario en que los programas gubernamentales tienen lugar para que una evaluación pueda mostrar toda la realidad alrededor de una política pública como una acción de gobierno. Cuando no existen objetivos claros el análisis ha de subir al nivel de procesos en cuanto a toma de decisiones y cuando el proceso de toma de decisiones falla, hemos de considerar el fallo de la capacidad del sistema político para producir ciertas políticas públicas.

---

<sup>34</sup> LARASON SCHNEIDER, Anne e INGRAM, Helen, “Policy Design for Democracy” (1997), Lawrence: University Press of Kansas, pág 2. Cit en Birkland 2005, pág 18.

Incluso cuando los objetivos son claros y parece haber un proceso de planificación eficaz, es recomendable evaluar la política pública más allá de los planes o programas específicos y mirar al proceso de toma de decisiones para realizar los cambios institucionales necesarios en caso de deficiencias de implementación o impacto, entre otros fallos que se pueden identificar.

En ese sentido la literatura ha identificado diferentes tipos de fallos que se pueden encontrar en una política pública y se vinculan al nivel de desarrollo de la misma. Estos fallos para nuestro propósito se analizan en torno a diferentes modelos utilizados en virtud del tipo de política pública de que se trate.

Michael Howlett clasifica los fallos en:

i. *Fallos vinculados con el programa*

Los métodos de evaluar una política pública vinculados con una evaluación al nivel de programa se basan en la utilización de valores de eficiencia y efectividad en torno a unos objetivos marcados. Si de acuerdo a lo planificado en torno a objetivos programáticos y técnicos, se ha ejecutado con un nivel de gasto cercano a lo programado y en el periodo de tiempo establecido, la política pública se calificaría como exitosa. Del mismo modo, en esta lógica una política que no cumpla con esos requisitos sería fallida<sup>35</sup>.

Este es el nivel ideal de análisis en torno a la gestión pública por resultados y los métodos de evaluación de la gobernanza pública, también en materia migratoria. No hay duda de que objetivos bien definidos dan indicios de la calidad del proceso de planificación y de toma de decisiones. Ellos ayudan a una evaluación programática eficaz y consecuentemente la aplicación de métodos claros de medición. Si los objetivos son ambiguos nos llevan a criterios de medición ambiguos y es conveniente realizar evaluaciones a otro nivel, el de procesos.

En todo caso, al margen del nivel o los temas que se vayan a evaluar y los métodos que se utilicen, para que se refleje la realidad en torno a una política pública es conveniente buscar

---

<sup>35</sup> HOWLETT, Michael, "The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy Making", en *International Political Science Review*, Vol. 33, Núm. 5, noviembre 2012, pág. 539-555

el objetivo u objetivos clave o *key policy goal* como Howlett lo describe, más allá de las nociones técnicas de programación.

## ii. *Fallos vinculados con el proceso*

Este tipo de fallos utiliza variables que se vinculan con el proceso o calidad de la toma de decisiones, tales como el número de actores involucrados o el diseño institucional. Un método útil utilizado en este tipo de políticas es el estudio de caso, generalmente sobre un programa concreto, a través del cual, idealmente se pueden inferir algunas características de una política de Estado determinada en relación al área de gobierno en cuestión o al objeto específico de estudio: en nuestro caso las políticas de integración y ciudadanía.

Para estudiar el proceso de toma de decisiones se utilizan tanto métodos vinculados con el racionalismo como aquellos ligados al incrementalismo, corrientes de las cuales se derivan diferentes modelos de evaluación. Del modelo utilizado dependerán las variables que se seleccionan y los métodos de investigación que se utilizan. Por ejemplo un modelo racional puramente positivista tenderá a la selección de variables cuantitativas y se basa en el cálculo de una ecuación costo-beneficio para evaluar el éxito o fracaso de una política pública. Otro modelo de análisis, el de Estructura Social, se centra en las causas sociales de un problema o fenómeno identificado al que se le quiere dar solución y por tanto parte de la selección de variables diferentes, analizadas a través de otra metodología, posiblemente cualitativa<sup>36</sup>. Por tanto el modelo de Estructura Social está vinculado a políticas públicas de corte social y multicausal como las políticas migratorias, y utiliza métodos evaluativos vinculados con la teoría causal, donde se analiza tanto el diseño y los procesos, como el impacto, momento en que el evaluador se desvincula de la estructura de la política y entra a trabajar con la población meta.

---

<sup>36</sup> BOBROW, Davis B. y DRYZAK, John S, (1987), "Policy Analysis by Design", Óp. Cit 3.



### iii. *Fallos vinculados con el ambiente político*

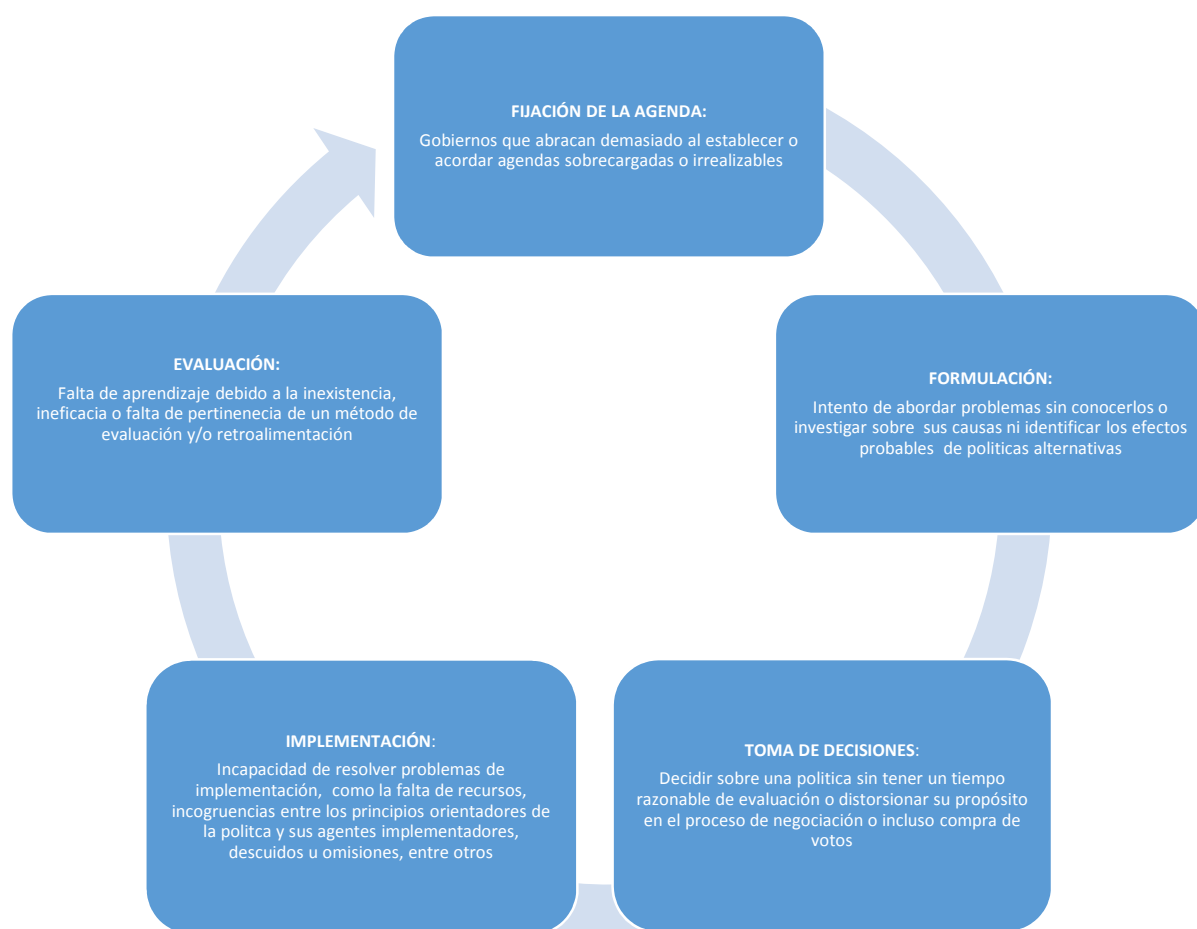
En cuanto a la dimensión del fallo de una política como un asunto político, hemos de considerar la variable de las políticas de oportunidad, esto es, como plantea Peters, entre otros, algunos programas tienen impacto después de varios años de ejecución, mientras que otros demuestran resultados rápidamente y no tienen impacto a largo plazo. El sistema político democrático, con una lógica de contiendas electorales, tiende a favorecer las políticas de corto plazo que pueden afectar positivamente la reelección de los líderes políticos.

Por tanto, políticas socialmente controvertidas tienden a crear rechazo en los líderes políticos. Las políticas migratorias por lo general no son políticas que pasen desapercibidas al electorado en el momento de evaluar a sus líderes y República Dominicana no es una excepción. Este tema es particularmente sensible en relación a las políticas de integración y regularización de inmigrantes debido principalmente a su relación con las políticas de nacionalidad y ciudadanía. Así nos podemos encontrar en una encrucijada en la cual nadie está dispuesto a tomar una decisión en el interés general, cuyos efectos se verán a largo plazo, aunque las medidas tomadas a corto plazo producto a veces de una coyuntura determinada, pueden poner en riesgo la credibilidad y funcionalidad del Estado. Se ha visto que las políticas migratorias a menudo para ser exitosas requieren de una planificación y ejecución a largo plazo, a veces prolongada durante décadas hasta que comienza a apreciarse su impacto.

Así, en esta lógica, políticas de ciclo corto o las que incumben proyectos de infraestructura con alta visibilidad o la puesta en marcha de políticas sociales focalizadas de asistencia directa hacia potenciales electores, son las preferidas por los políticos, particularmente en ciertos sistemas; República Dominicana como veremos es uno de esos sistemas. Al mismo tiempo, reformas en políticas sociales de corte universal como las áreas de salud, educación, una reforma laboral, migratoria o temas de nacionalidad que afectan a la integración de inmigrantes, a menudo menos visibles cuyo impacto se aprecia sólo después de varios años de ejecución, entrañan riesgos políticos y son más complejas de poner en marcha. Por ello los momentos post electorales son la mejor coyuntura para proponer cambios o giros no incrementales o estructurales en políticas públicas de este cariz.

Howlett en su análisis de fallos de las políticas migratorias parece acercarse más a modelos basados en el racionalismo al analizar los fallos más comunes durante las fases del ciclo de las políticas públicas.

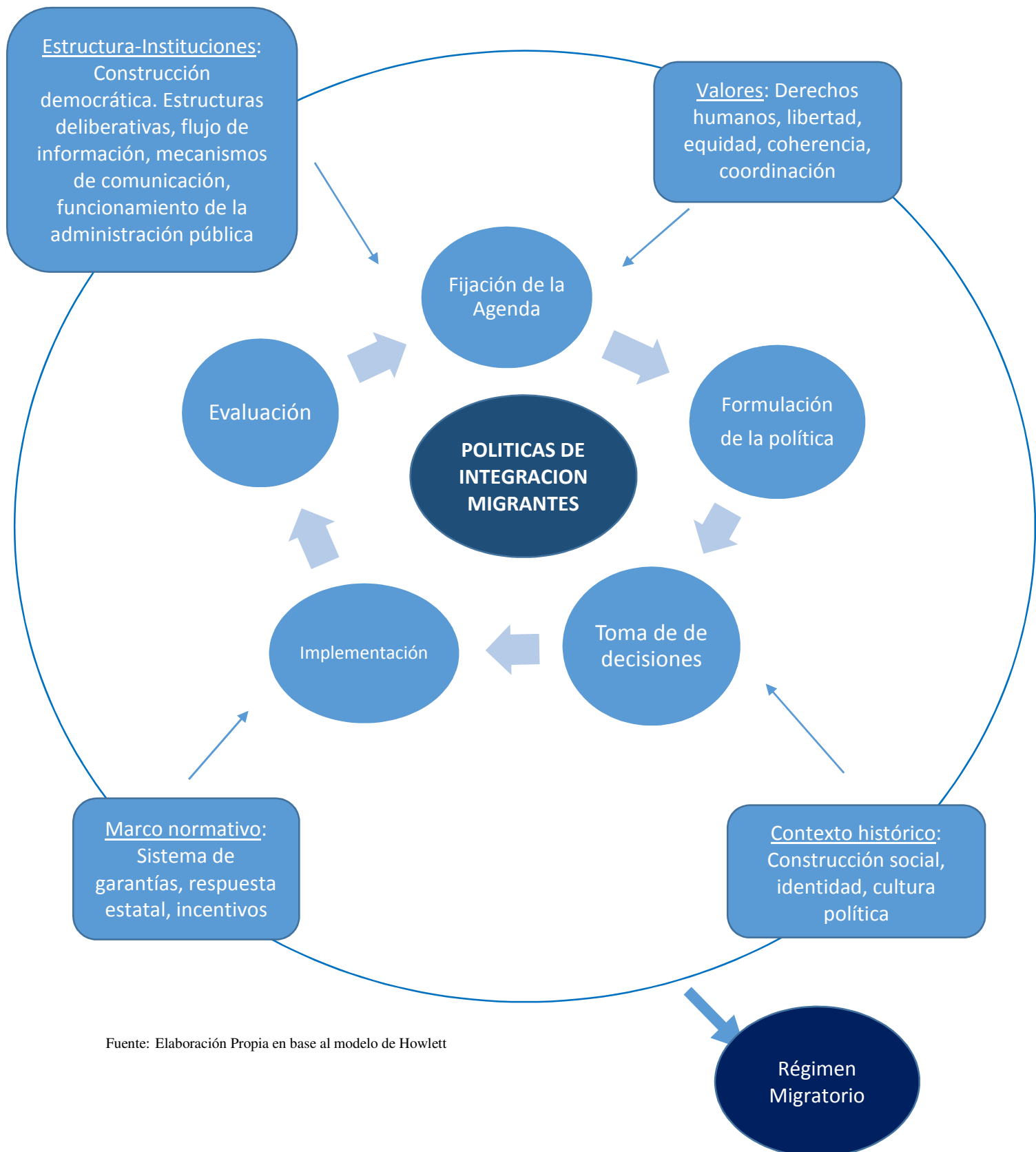
Figura 1  
Tipos de fallos en base al ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia en base a Howlett 2012

La siguiente figura es un modelo preparado para el análisis de políticas de integración de inmigrantes y de ciudadanía en República Dominicana basado en los elementos teóricos, metodología y objeto de esta investigación.

Figura 2  
Factores que determinan la gestión y diseño de las  
políticas de integración en base al ciclo de la política pública



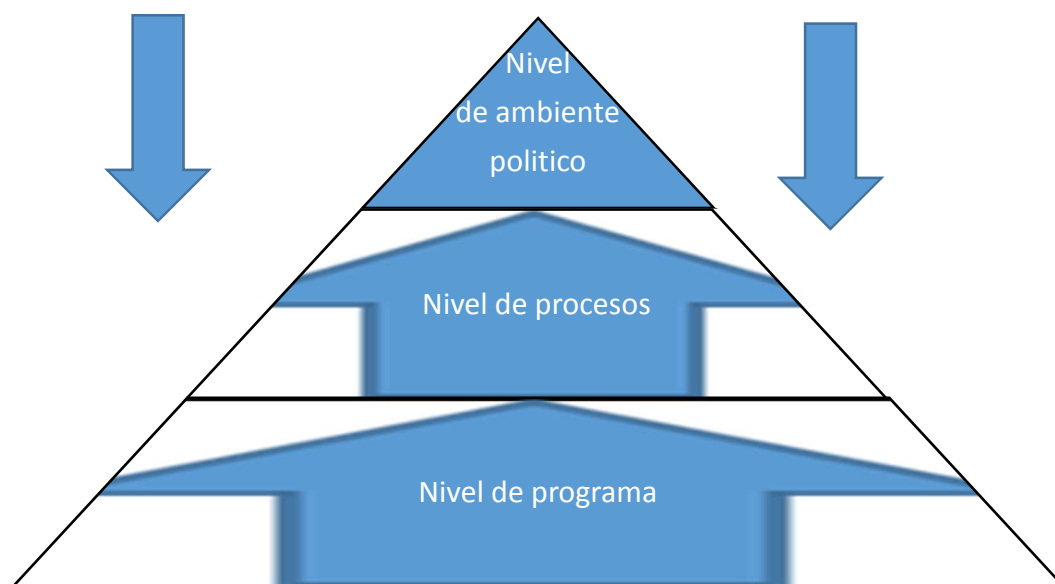
Fuente: Elaboración Propia en base al modelo de Howlett

En el modelo anterior se presenta el ciclo de las políticas públicas como eje del análisis de la política de integración de inmigrantes. El modelo refleja los diferentes niveles o dimensiones, esto es, el nivel de programas, el de procesos y el del contexto político presentados.

Al mismo tiempo, como hemos visto, Howlett combina este análisis general en torno a la evaluación de las acciones de gobierno con herramientas propias del nivel de programas donde se evalúan variables como la coherencia interna, el grado de definición de los objetivos y la transparencia, eficiencia y eficacia. Estas variables programáticas pueden dar indicios de dónde nos encontramos y hacia dónde se puede estar dirigiendo una política pública. Ello puede ayudar a establecer una línea de base para la elaboración de posibles proyecciones orientadas a la prevención del fracaso de la política o, cuanto menos, a minimizar los riesgos. La idea de una evaluación multinivel podría estar representada por la siguiente figura, que se retroalimenta de la anterior:

Figura 3:

Niveles de las políticas públicas  
para un modelo de análisis de decisiones en políticas complejas



Fuente: elaboración propia en base a la teoría multinivel de Howlett

La figura muestra cómo cuando, por ejemplo, en una política al nivel de programa no existen objetivos claros, el analista debe subir al nivel de procesos en cuanto a la toma de decisiones para entender la causa de falta de claridad en los objetivos y líneas de un programa específico.

Si el proceso de toma de decisiones no responde nuestro interrogante, hemos de acudir entonces a un contexto análisis del ambiente político. El análisis de todos los niveles en donde además entran a jugar elementos tanto de estructura como de agencia, es lo que bajo este modelo constituiría un análisis completo de una política pública. Pero además la relación es bidireccional ya que al iniciar el análisis de una política desde el ambiente político, a menudo es necesario recurrir a un análisis de los procesos y de los programas.

### *c) Características de las políticas migratorias y su evaluación*

En un análisis específico de las políticas migratorias, Stephen Castles al reflexionar sobre las causas que inciden en el fracaso de las mismas, identifica que los elementos existentes al interior de los sistemas políticos son uno de los principales factores determinantes de su éxito o fracaso. Es importante no obstante aclarar que no se requiere que el Estado sea débil para que una política de este tipo fracase, ya que las políticas migratorias también fracasan en Estados fuertes y eficientes<sup>37</sup>. Esto es debido a los factores de riesgo, tanto estructurales derivados de la globalización y el transnacionalismo, como los derivados de la dinámica social, económica y política del proceso migratorio que las hacen extremadamente complejas. No obstante, una institucionalidad débil dificulta el abordaje de estos factores.

Por otro lado, la complejidad del fenómeno migratorio, calificado como multidimensional y multifacético, así como las presiones internas y externas a que se someten los Estados democráticos a la hora de tomar decisiones que afectan a seres humanos, han venido poniendo en tela de juicio el sistema de valores y de gobierno de muchas democracias occidentales.

Castles reflexiona sobre los elementos que se deben considerar para evaluar la capacidad del Estado de gestionar los asuntos migratorios en un espacio de gobernabilidad democrática. Entre ellos los más aplicables al objeto de investigación podrían enmarcarse en torno a:

- a. La capacidad de analizar y pronosticar las consecuencias a largo plazo de las decisiones respecto a las políticas migratorias

---

<sup>37</sup> CASTLES, S., "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *Repensando las Migraciones*, PORTES, A., DEWIND, J., coord., México 2006, p. 33-66; CASTLES, S., "Why Migration Policies Fail?", *Ethnic and Racial Studies* Vol. 27 No. 2 Marzo 2004 pp. 205-22. Op-Cit 5.

- b. La habilidad política para lograr consensos en cuanto a los objetivos marcados a largo plazo en este ámbito y las herramientas políticas con que cuenta para lograr esos objetivos, de manera congruente con la democracia y el estado de derecho.

### 3. GOBERNABILIDAD

#### a) *Modelos de toma de decisiones*

Para construir un modelo de análisis del proceso de toma de decisiones que ayude a profundizar en el conocimiento de la evolución y situación actual de la política migratoria dominicana en relación a la integración, debemos entender las principales corrientes de pensamiento en torno a los modelos ideales de políticas públicas basados en el modo en que las decisiones son o deben ser tomadas. Hemos en primer lugar de acercarnos a la teoría clásica aplicable actualmente como base de la elaboración de modelos específicos.

Así, dos visiones diferentes de procesamiento de información guían el proceso de toma de decisiones:

1) La primera se trata como decimos, del enfoque racional, el cual asume que la política pública puede ser un proceso en el que se parte de una recolección de datos precisa, sofisticada y técnica que ayuda a los individuos a planificar, ejecutar y evaluar. Para tomar decisiones en base a este análisis racional se aplica la Teoría del Análisis de las Decisiones (DAT por sus siglas en inglés) y se requiere (Bobrow & Dryzek 1987: 96):

- (i) Un contexto estable, repetitivo y familiar para la toma de decisiones basadas en la estructuración de un problema, identificación de las elecciones, posibles consecuencias y poder así obtener y analizar información precisa;
- (ii) Información normalmente producida en organismos cuyo comportamiento es predecible, estructurado y tiene objetivos claros.

Los actores deben tener:

- (i) Control sobre el ambiente político;
- (ii) Mínima incertidumbre sobre los efectos futuros de la política;

- (iii) Un buen funcionamiento del mercado para ayudar en el cómputo económico de costos y beneficios.

El enfoque racional, basado en las corrientes positivistas, ha sido criticado paradójicamente por su falta de realismo, debido al desconocimiento del contexto político en la que la mayoría de las decisiones tienen lugar, particularmente en políticas públicas complejas.

2) La segunda visión de procesamiento de información en la evaluación de políticas públicas se vincula con corrientes relativistas y se basa en la presunción de que los individuos toman decisiones sobre las cuales ya tienen conocimiento y donde el procesamiento de la información es altamente costoso y por tanto la capacidad de procesamiento es limitada, imperfecta y lleva a decisiones inciertas. Ello provocó que en ciencia política se analizara el proceso de toma de decisiones en el estudio de las políticas públicas desde un ángulo diferente: el incrementalismo<sup>38</sup>. Así, para obtener una decisión basada en el “menor costo, mejor rendimiento”, los actores de la toma de decisiones e instituciones a menudo toman la estrategia de negociación del “regateo” y formación de coaliciones con la escasa información de la que disponen. Además esta estrategia de toma de decisiones, tiene como consecuencia que se tomen en cuenta otras consideraciones diferentes a aquellas basadas exclusivamente en datos objetivos. Así, se toman en cuenta motivaciones políticas, las diferentes agendas, aliados, etc. El proceso de toma de decisiones incremental tiende a ser conservador en tanto que no suele implicar cambios radicales y repentinos en una política o línea de trabajo, y en lugar de ello, sigue una continuidad, se adapta, se negocia y las decisiones se basan en la analogía en lugar de un análisis calculado de maximización de beneficios, siguiendo lo que en la literatura se ha venido a llamar Teoría de la Decisión por Comportamientos (Bobrow

---

<sup>38</sup> Lindblom, Charles E. “The science of muddling through”, en *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88. El modelo incremental introducido por este académico está basado en la observación de los tomadores de decisión con una lógica descriptiva sobre el diseño y evaluación de las políticas públicas. Este modelo se fundamenta principalmente en el método de aproximaciones sucesivas y limitadas, basadas a menudo en la negociación política, que guían las políticas públicas por un camino y que varían de una forma limitada. Este modelo ha sido criticado desde su formulación y tachado de conservador, ya que a menudo no se atacan los verdaderos problemas ni sus causas y se toma el riesgo de solucionarlos de una manera temporal. Sin embargo, aunque el incrementalismo puede legitimar la teoría sobre la inercia de las administraciones públicas, también ayuda en la toma de decisiones en políticas públicas muy complejas donde entran en consideración diferentes y complejos intereses y matices, como es el caso generalmente de las políticas migratorias. En efecto, en políticas altamente complejas, una lógica de estricta racionalidad de procesamiento de toda la información disponible podría bloquear el avance en la toma de decisiones. Por ello se argumenta que a menudo la única forma de avanzar es a través de pequeños y certeros pasos. El incrementalismo se asocia por otro lado con organizaciones burocráticas garantistas con una estructura consolidada de toma de decisiones y de controles internos. Véase para este debate, PETERS Guy B. y Pierre Jon (2006), “Handbook of Public Policy” SAGE Publications Ltd, London, entre otros.

1987: 92). Este enfoque, el incrementalismo, como parámetro para análisis de política pública ha sido ampliamente discutido y se basa en los siguientes elementos:

- a. Sólo se enfoca en las políticas que difieren incrementalmente de políticas existentes;
- b. Sólo se considera un número restringido de consecuencias, las que se consideran más importantes;
- c. El problema con el que se enfrenta el tomador de decisiones está continuamente siendo evaluado, para mantener el problema manejable;
- d. No hay una decisión o "la decisión adecuada" sino que se trata más bien de un proceso de ajustes y evaluación constante;
- e. Se describe como un tipo de remedio, más pensado para aliviar el presente y afinar imperfecciones sociales que para promover objetivos sociales futuros o a largo plazo.

Así el enfoque incremental recibió no pocos cuestionamientos. Etzioli, basándose en el incrementalismo "desarticulado" de Lindblom como él lo califica, plantea dos críticas principales del incrementalismo<sup>39</sup>:

Incrementalismo como modelo normativo. En la línea de nuestra crítica a Castles este enfoque no toma en cuenta un sistema de valores en las decisiones tomadas, excluyendo a actores importantes capaces de afectar el curso de acción del proyecto o plan en cuestión, aunque no sean tomadores de decisión. Así no se consideran como criterios de análisis valores sociales de falta de participación, en tanto en cuanto si en una política todos los actores influyentes fueron tomados en cuenta, en principio debe tener una valoración positiva bajo este parámetro. No obstante, el nivel de satisfacción social es importante para la gobernabilidad de las políticas públicas, así como la legitimidad democrática y por supuesto también en las políticas migratorias.

Al tomar siempre en cuenta variaciones limitadas de políticas pasadas no permite un margen de innovación social. En efecto, Dror advierte del peligro de considerar este enfoque para analizar las políticas públicas, ya que aunque a través de pequeños pasos se pueden dar cambios significativos, no hay nada que nos lleve a pensar que los pasos dados no lo sean en

---

<sup>39</sup> ETZIONI (1967), Amitai, "Mixed-Sanning: a "Third" Approach to Decision-Making", Public Administration Review, Vol 27 (December 1967), pág. 385-392.



círculos, lo cual puede llevar al refuerzo ideológico hacia la inercia y fuerzas anti-innovación<sup>40</sup>.

Otro elemento que puede provocar la inercia en las decisiones públicas es el hecho de que a menudo los tomadores de decisiones son herederos de políticas arraigadas y de una forma de tomar decisiones que es difícil de revertir. La teoría de la dependencia del camino trazado (*path dependency*) y el proceso de beneficios crecientes (*increased returns*) se refiere a procesos políticos desde patrones de tiempo y secuencias en la toma de decisiones y actores. Desde una lógica de estudio diacrónico de una política pública a través de un periodo determinado, se explica que cuando en ciertos momentos una decisión o decisiones clave son tomadas y dan dirección a una línea de gobierno y a la creación de políticas públicas, todo el proceso alrededor hace que las siguientes decisiones vayan poco a poco profundizando esta tendencia, debido a múltiples razones, entre ellas, a los beneficios crecientes de los actores y la creación de grupos de interés que van multiplicando sus beneficios o *returns* alrededor de las medidas tomadas en base a decisiones incrementales en esa línea de gobierno, como un camino de tierra que cuanto más se pisa más se profundiza y más difícil resulta salir del mismo<sup>41</sup>.

A menudo las decisiones incrementales se toman en este tipo de contextos y a pesar de que las políticas migratorias, por la naturaleza del fenómeno que tratan, sometido a constantes cambios, deberían ser flexibles para adaptarse a ellos, a menudo por la coyuntura política e institucional en que se desenvuelven, se comienza a andar un camino cada vez más arraigado y más difícil de deshacer. Ejemplos de esta tendencia se muestran tanto desde percepciones hasta políticas específicas, tales como imaginarios colectivos en torno a la inmigración, conceptos pétreos de la identidad nacional, o la preferencia por cierto tipo de políticas en el ámbito migratorio, que unas veces son el resultado no de un problema identificado, sino de una evolución histórica de decisiones en base a percepciones arraigadas. En República Dominicana la política migratoria emerge de una visión de seguridad nacional del sistema migratorio dominico-haitiano, fuertemente instalada durante el siglo XX e inicios del XXI.

---

<sup>40</sup> DROR, Yehezkel, "Muddling Through--"Science" or Inertia?, en *Public Administration Review*, Vol. 24, Núm. 3 (Sep. 1964), pág. 153-157. Cit en ETZIONI Amitai, en *Public Administration Review*, Vol. 27 (Dec. 1967), pág. 385-392.

<sup>41</sup> Véase entre otros, PIERSON, Paul, "Path Dependency and the Study of Politics", en *The American Political Science Review*, Vol 94, Núm. 2, junio 2000, págs 251-267.

Por ello cualquier medida que pueda desviarse de ese camino, tenderá a ser incompleta, a menudo coyuntural y difícil de sostener en el tiempo.

Etzioni plantea que en medio de las tendencias incrementales existen tipos de decisiones que no se pueden explicar a través de la lógica del incrementalismo. Incluso los incrementalistas reconocen que existen "grandes decisiones" o "decisiones fundamentales" que tienen lugar en todas las esferas de gobierno. En el "incrementalismo desestructurado" que describe Etzioni, éstas no pueden ser excepcionales, ya que sería un grave error en la comprensión de la función pública no percibir que las decisiones fundamentales dan dirección a las políticas de Estado. Sin las decisiones fundamentales, las decisiones incrementales se tomarían sin dirección.

3) Por esa razón Etzioni propone un modelo mixto que consiste en un enfoque con elementos de ambos enfoques. Se aleja de los postulados del incrementalismo y del racionalismo más cercanas al análisis de laboratorio de autores como Bobrow & Dryzek (1987) en cuanto al enfoque de análisis de procesamiento de información de los tomadores de decisiones y se acerca sobre todo a elementos más generales del sistema político.

Etzioni habla de un tercer enfoque para explicar el proceso de toma de decisiones públicas, el cual toma elementos del incrementalismo y del racionalismo. El modelo de escaneado mixto o *mixed scanning* provee un enfoque no tan utópico como el racionalismo ni tan conservador como el incrementalismo.

En cuanto a las políticas específicas migratorias que nos ocupan, al evaluar una política pública como exitosa o fallida, Castles levanta elementos vinculados al concepto de escaneo mixto, a caballo entre el incrementalismo conservador y el racionalismo impracticable. Castles rescata del incrementalismo el valor como éxito el hecho de que las decisiones hayan sido tomadas en coordinación con multiplicidad actores y se haya evitado su bloqueo o su eventual reformulación.

Este enfoque sin embargo, siempre desde el institucionalismo estructural, no analiza si desde la perspectiva de los valores democráticos también debe perseguirse la participación social, al igual que de otros sectores estatales, en particular cuando ciertas políticas afectan a los derechos fundamentales de los individuos. Del racionalismo Castles rescata que para el éxito de una política migratoria se requiere la capacidad de analizar y pronosticar las consecuencias

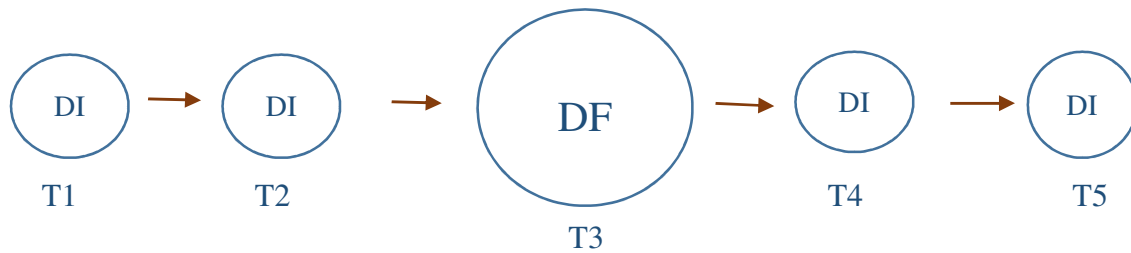
a largo plazo de las decisiones, lo cual implica cierto grado de compilación y análisis de información, que debe ser no obstante filtrado si se quiere un instrumento capaz de ser negociado en las diferentes instancias o niveles de gobierno. Por tanto Castles sostiene un modelo mixto de toma de decisiones.

El proceso de construcción de política pública tiene momentos importantes en los cuales se inicia un camino hacia el incrementalismo. Estos hitos o decisiones fundamentales pueden dar un giro a una línea de política. Estas pueden tratarse de decisiones extremas que producen una crisis como una declaración de guerra o pueden ser resultado de una tendencia incremental donde se van tomando decisiones incrementales que se van construyendo hasta terminar en una decisión fundamental.

Ambas situaciones ocurrieron en la República Dominicana en los años 2013 y 2014 en torno a la controvertida Sentencia del Tribunal Constitucional 168/13 de 29 de septiembre 2013, decisión fundamental de Estado, que fue seguida de decisiones fundamentales de gobierno, por un lado, de un proceso incremental que venía gestándose desde los años noventa en la administración de registro civil por parte de la JCE y la aprobación de la Ley General de Migración de 2004, entre otras, que analizaremos en capítulos posteriores y por el otro, de una situación de crisis generada por el escándalo nacional e internacional que ocasionó la Sentencia del Tribunal Constitucional.

Así se podría establecer que las decisiones de Alta Política fijan las direcciones básicas a través de decisiones fundamentales, las cuales van seguidas de un proceso de decisiones incrementales hasta el siguiente hito, en un tipo de modelo como el que sigue:

Figura 4:  
Proceso diacrónico de toma de decisiones



DI: Decisión Incremental  
DF: Decisión Fundamental  
T: Tiempo

Fuente: Elaboración propia basada en modelo Etzioni

Las decisiones fundamentales no se entienden en una lógica antagónica, en tanto que si no son incrementales son racionales. En lugar de ello éstas están más inspiradas por la racionalidad limitada de Simon y se deben tomar otros elementos como causa de una decisión fundamental<sup>42</sup>.

Recordemos que según Etzioni éstas tienen lugar o bien por situaciones de crisis o como resultado de un proceso de acumulación de decisiones incrementales a lo largo de un periodo de tiempo por el que se dirigen hacia allí, es decir, como la conclusión de un proceso incremental generado, para una vez definida decisión fundamental, para comenzar de nuevo el camino incremental hacia la siguiente.

Etzioni también diferencia las decisiones fundamentales de las incrementales por el nivel de escaneado, que es un subtipo del racionalismo en el manejo de información, entendido éste como el filtro de los detalles que los actores realizan. Este enfoque matiza el enfoque racionalista en tanto que se toman en consideración alternativas, pero sin los detalles del

---

<sup>42</sup> Bobrow & Dryzek citando la teoría general de racionalidad limitadas de SIMON, Herbert en *Models of Man*. Los tomadores de decisión son sólo parcialmente racionales y que, como seres humanos a menudo actúan por impulsos o basados en fundamentos ideológicos. Interesante recordar lo que nos apunta Simon en torno a que la racionalidad está limitada por tres dimensiones: 1) la información disponible 2) la limitación cognoscitiva de los tomadores de decisiones y 3) el tiempo disponible para tomar una decisión. Véase Bobrow & Dryzek, 1987: 89, Óp. Cit 3.

racionalismo para poder hacer practicable un análisis amplio, necesario en una decisión fundamental.

*b) Modelos aplicables a estados en proceso de modernización*

A menudo, como plantea Etzioni países en proceso de modernización y sociedades tendentes al totalitarismo tienen una clara tendencia al incrementalismo por motivos diferentes a los de los Estados de consolidadas tradiciones pluralistas y liberales con tradición de construcción de consensos y concertación social.

Según Etzioni los estados en proceso de modernización comparten algunas características:

- (i) Ser estados centralizados;
- (ii) Tienen menor capacidad de control que los estados modernos sobre el sistema político y de gestión e implementación a pesar de que se tiende a favorecer mucho más la planificación y paradójicamente, al incrementalismo;
- (iii) En cuanto a la necesidad de construir consensos y apoyo para nuevas políticas, en las sociedades modernas es mucho más elevada. Las sociedades tendentes o con rasgos más o menos pronunciados de totalitarismo se caracterizan por:
  - a. El poder no depende de la construcción de consensos;
  - b. Carecen de la capacidad de construir consenso social;
  - c. Generalmente el consenso se busca después, una vez ya ha escalado el tema y este se busca para realizar ajustes y permitir la puesta en marcha de la decisión (a menudo son Estados débiles)
- (iv) Mala planificación donde no se toman en cuenta actores clave y desperdicio de recursos (sobre-planificación inicial que escala en incrementalismo)

Por tanto, según Etzioni un sistema político que pudiera favorecer una política migratoria eficaz, moderna y en el marco de un estado de derecho, capaz de hacer frente a los riesgos de gobernabilidad del fenómeno migratorio con más fuerza, sería una sociedad activa, que contara con las siguientes características (Etzioni 1967:146)

- (i) Capaz de generar consenso;
- (ii) Capaz de generar mecanismos efectivos y modernos de control del sistema político y de las instituciones;
- (iii) Una dinámica de toma de decisiones de escaneo mixto.

Este se trata en esencia del modelo que plantea Castles, en sus dimensiones básicas de creación de consensos, control del sistema político y mantenimiento de una dinámica flexible de toma de decisiones, así como una planificación eficaz y con propósito.

Finalmente, retomando el marco del ciclo de políticas públicas en relación a temas de fijación de la agenda, en todas las sociedades democráticas activas, el mejor momento para construir consenso sobre una decisión fundamental o “nueva” es una situación de crisis. Para ello el método de análisis sobre una progresión diacrónica de los dos tipos de decisiones públicas resulta apropiado para entender el proceso de decisiones y de catalizador de cambio de las políticas migratorias.

#### 4. CIUDADANÍA: EL ENFOQUE CONDUCTOR

El diccionario de la Real Academia Española define el concepto de ciudadano como “natural o vecino de una ciudad”, lo cual tiene una connotación de pertenencia a una comunidad más o menos reducida. Tiene asimismo una acepción en torno al vínculo político con el Estado, la cual lo define como “persona considerada como miembro de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes”. Otra acepción que nos parece de utilidad es aquella que se refiere al “hombre bueno”, como confiable, miembro de bien de una comunidad (en contraposición con el no-ciudadano). Finalmente, la última acepción que nos parece de utilidad es aquella que hace referencia al concepto aristotélico de ciudadano, esto es, “habitante de las ciudades antiguas” en cuanto perteneciente a una comunidad política.

Veamos cómo estas definiciones se relacionan con las teorías de la ciudadanía vinculadas a las políticas migratorias y en concreto a las políticas de integración, ya que el concepto de ciudadanía en el contexto migratorio es esencial para entender las políticas de integración. El primer paso sin embargo es entender el papel del Estado en su relación con el individuo, en

particular con los individuos que se incorporan a la sociedad y éste con la sociedad en la que vive.

Muchos autores han reflexionado sobre el concepto, como una de las categorías de análisis básicas para entender la migración y su papel en las democracias modernas. Thomas Faist estudia los diferentes alcances del concepto y tendencias actuales de la ciudadanía en relación con el proceso migratorio y los Estados-nación contemporáneos<sup>43</sup> (Faist 2015). El debate gira en torno a cómo afectan la concepción de ciudadanía e identidades individuales y colectivas en la conformación de los modelos migratorios en una sociedad, en particular los modelos de integración. En este ámbito la literatura contemporánea se mueve en diferentes tipos de ciudadanía y analiza el contenido y significado de la misma en el marco de los Estados modernos como consecuencia de los procesos migratorios.

Se habla de “ciudadanía legal”, que tiene relación con la noción de pertenencia plena a un Estado, con los derechos y deberes que ello supone, en definitiva, la ciudadanía constituye un estatuto jurídico. Esta concepción es generalmente intercambiable con el concepto de nacionalidad al nivel internacional en el contexto de relaciones entre estados y éstos con los individuos.

Otra categoría se trata de la “ciudadanía política” en la que entran parámetros de legitimación política, de democracia y de afiliación colectiva, la cual descansa en los vínculos del ciudadano con el Estado y en los que existen entre ciudadanos. Así, bajo esta perspectiva los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, si bien en muchos aspectos coinciden, no son iguales. Es más, según se evoluciona hacia la permisión de varias nacionalidades en el ámbito internacional, poseer una nacionalidad por ascendencia no necesariamente implica ejercer los derechos de ciudadanía o participación política de forma automática, aunque sí otros vinculados al estatuto jurídico de la nacionalidad.

Otra distinción entre ciudadanía y nacionalidad es aquella en la cual se proyecta la nacionalidad como la puerta hacia otros derechos, entre ellos los derechos políticos vinculados con el ejercicio de la ciudadanía. En palabras de Hanna Arendt, la nacionalidad es el “derecho a tener derechos”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> FAIST, Thomas (2015), “Migración y teorías de la ciudadanía”, Òp.Cit.26.

<sup>44</sup> Eduardo Jorge Prats, entre otros, en <http://hoy.com.do/el-derecho-a-tener-derechos/>.

Podría entenderse que esta visión limita la efectividad y operatividad de los derechos humanos a la posesión de la ciudadanía de un Estado determinado. Esta visión fue ampliamente aceptada durante buena parte del siglo XX en la filosofía política occidental.

Esta concepción de los derechos supeditados al vínculo Estado-ciudadano podría entrar en contradicción con la esfera de los derechos humanos moderna que tiene un enfoque universal, en virtud del cual el ejercicio de los derechos no está limitado a tener una ciudadanía. Eso sin embargo en el ámbito migratorio aún depende en gran medida de la relación de cada Estado con los inmigrantes y con los no-ciudadanos. Este abarca derechos económicos, sociales, culturales e incluso políticos en algunos países donde se permite el voto de los inmigrantes en los gobiernos locales.

La ciudadanía política está vinculada con las formas de ejercer la democracia, en términos de participación política y social, pero también con la construcción de vínculos sociales y comunitarios; lo que Rainer Bauböck llamó "ciudadanía cívica". Ello tiene relación con lo que mencionamos de la extensión de derechos ciudadanos a personas no-nacionales, entre ellos los inmigrantes. Esto se ha venido manejando en la Unión Europea entre ciudadanos de la Unión residiendo en otros países del entorno comunitario<sup>45</sup>. De este modo, plantea Bauböck, se reduce el riesgo a un déficit democrático provocado por una población que, a pesar de estar afectada por los asuntos públicos, no tiene la capacidad de incidir en ellos. Ello puede provocar lo que Sassia Sassen denominó, una "ciudadanía informal" que se relaciona con una forma de erosión de la ciudadanía sufrida por personas que tienen un papel activo en su comunidad, pero no tienen espacio de participación política real (Faist 2015: 32).

A modo de conclusión vemos que el debate en torno al ejercicio de la ciudadanía y las políticas de integración a poner en marcha gira en torno a tres temas: a) participación de los extranjeros y/o inmigrantes en la vida política nacional como un tema de ciudadanía cívica y legitimidad democrática; b) derechos humanos de las minorías de origen extranjero, comenzando por los derechos civiles y políticos; c) participación de los emigrantes en la vida política nacional como una manifestación de tras-nacionalidad. En este contexto el gran

---

<sup>45</sup> BAUBÖCK, R., GROENENDIJK, K., WALDRAUCH, H., (eds.), "Acquisition and Loss of Nationality, Policy Trends in 15 European States. Summary and Recommendations", European Union Report on EU-Project: The Acquisition of Nationality in EU Member States: Rules, Practices and Quantitative Developments (NATAC), Institute For European Integration Research, Austria Academy of Sciences, Vienna, Jan. 2006 p.23.



incremento de la inmigración irregular en todo el mundo no hace más que complicar las posibles opciones de políticas públicas que se puedan diseñar para mejorar la participación política en el contexto migratorio, tanto desde plano normativo como político. El desafío está presente y en términos de políticas de integración es un hecho que la desafección de un gran grupo de población residiendo en un territorio determinado no favorece la cohesión social. Además, la inclusión de la población inmigrante y no-nacional residiendo en un país constituye un imperativo de gobernabilidad democrática.

a) *América Latina: ciudadanía y patrones de integración*

En América Latina existen rasgos comunes muy característicos de la cultura y de las sociedades en los países en la región. Las características definitorias relacionadas con la identidad latinoamericana son, por un lado, el mestizaje racial y por el otro, un rasgo cultural común sumamente arraigado: el catolicismo. Este rasgo, producto de una historia colonial común, es la base de identidades culturales que responden a la construcción de los Estados nacionales del siglo XIX en la región resultado de los movimientos de independencia.

Este elemento generalizador no obstante, merece matizarse ligeramente, en tanto que la idiosincrasia propia de cada país nos muestra que existen países constituidos por pueblos indígenas con una identidad propia muy arraigada. De hecho, estas comunidades han sido reconocidas en los últimos años como pueblos transnacionales, permitiendo la doble nacionalidad o la libre movilidad por su territorio ancestral<sup>46</sup>. En este contexto el concepto de nacionalidad, no como vínculo legal, sino como rasgo determinante de la identidad, se quiebra. Lo cual no hace sino reafirmar una tendencia regional a liberalizar el tránsito y facilitar el acceso a la nacionalidad a los ciudadanos de otros países latinoamericanos.

Algunos expertos afirman que un rasgo predominante no obstante continúa siendo una identidad común, muy definitoria y propia de América Latina. Como decimos los Estados-

---

<sup>46</sup> DURANT Jorge, Universidad de Guadalajara, Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE), México, Diplomado Migración y Gobernanza CIDE 2016; Seminario regional 3 de septiembre 2016. Durant menciona que en América existe una multitud de *Territorios Étnicos Transnacionales* que han venido de una manera u otra reconociéndose como fronteras ficticias entre esos pueblos, tales como los Iroqueses, Six Tribes en Canadá-EEUU, los Black feet-foot en México-EEUU, los Kakapoes, Yaquis, Pimas en México, los Mayas, Garífonas, Miskitos y Cunas en América Central, Guajiros, Yanomamis en Venezuela-Brasil, Amazónicos, Aymaras, Guaraníes, Ones-Patagones en América del Sur. Ejemplos muy paradigmáticos son los Yanomamis que viven en una reserva entre Brasil y Venezuela y ocupan 36,000km<sup>2</sup> en un territorio del tamaño de Portugal. Los Guaraníes habitan alrededor del lago Titicaca, donde unos tienen nacionalidad boliviana y otros la peruana.

nación son producto de procesos coloniales comunes, y por tanto comparten múltiples rasgos culturales como la lengua en muchos de ellos. Los precursores de la integración argumentan que lo que les separa es precisamente la creación o pertenencia a los Estados-nación. Las diferentes nacionalidades latinoamericanas juegan sin duda un papel identitario importante (Dunant 2013), no obstante, plantean, en la base cultural, ¿existen realmente diferencias culturales entre un mexicano, un colombiano, un dominicano o un guatemalteco?

Tres características principales definen el perfil cultural latinoamericano en relación a las políticas de inmigración:

- (i) Ser generalmente sociedades producto de diferentes procesos de inmigración. Primero el poder colonial. A partir de final del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX son países de inmigración con grupos de procedencia tan variada como la española, italiana, judía, alemana, japonesa o china.
- (ii) Ser producto de una mezcla entre las culturas nativas, en algunos casos más que en otros, y la cultura del país colonial, España. Son sociedades de gran diversidad cultural y étnica, debido no sólo a los diferentes procesos u olas migratorias, sino también a la importación de esclavos africanos y por supuesto a las poblaciones indígenas. No obstante todas estas identidades, con sus peculiaridades, se sobreponen y forman una cultura común dominante, la cultura latina. Por supuesto este patrón predominante se matiza en sociedades donde las culturas indígenas son mayoritarias y en algunos países con fuertes reivindicaciones políticas, impulsando lo que se ha llamado políticas de identidad, con ganancias político-electorales, como Bolivia. No obstante sigue predominando como rasgo cultural distintivo de la región el mestizaje y una latinidad específica, la "latinoamericanidad".
- (iii) Son sociedades mayoritariamente católicas y con Estados de composición orgánica en su relación Estado-sociedad. Son Estados débiles, pero grandes e interventores, en unas etapas históricas más que en otras, con accidentados procesos de construcción de los Estado-nación y de los sistemas democráticos, para los cuales la desigualdad social es una de sus mayores amenazas.

Estas características tan peculiares de los países definen sus políticas de integración y ciudadanía. Así a pesar de ser sociedades étnica y culturalmente diversas, se construyen en torno a una cultura dominante, la hispana y católica y se tiende por ello al asimilacionismo

cultural. No hay tradición de multiculturalismo institucional a pesar de la diversidad existente en las sociedades.

Recientemente se han puesto en práctica políticas de integración donde el tema de la nacionalidad de nuevos miembros de las sociedades ha estado presente. La facilitación de la naturalización de ciudadanos latinoamericanos en México, o iniciativas sub-regionales como la creación del pasaporte andino, son un reconocimiento al capital étnico unificador y la integración regional como motor de desarrollo. Incluso a pesar de la arraigada tradición institucional de conectar la fortaleza de la nación con la identidad individual en un continente de Estados-nación relativamente recientes, en la XI Conferencia Suramericana sobre Migraciones en Brasilia en octubre de 2011, se comenzó a discutir el concepto de “ciudadanía suramericana” en el contexto de UNASUR<sup>47</sup>.

En este contexto regional ¿dónde se encuentran República Dominicana y Haití? Bien, este patrón integrador entre sociedades y países latinoamericanos no ha sido la característica de las relaciones con países de la región que tienen una historia colonial diferente, tales como los países del Caribe inglés, francés u holandés, entre ellos Haití, así como Belice y Suriname. Por tanto, siguiendo el patrón regional de integración entre nacionales latinoamericanos se podría decir que la relación de desencuentro entre la República Dominicana y Haití es un reflejo del mismo.

No obstante, el proceso histórico de desencuentro es propio de La Española en muchos aspectos y aunque sigue el patrón regional en cuanto a que los dos países tienen tradiciones coloniales diferentes, lo que sin duda es un factor determinante, también este desencuentro responde a una dinámica insular propia. Por otro lado, en la comparación de la isla con el resto de la región en este aspecto no hay duda de que la tendencia regional integradora es a ser expansiva y sin embargo República Dominicana es el único país en Latinoamérica en los últimos años que ha restringido constitucionalmente el derecho al *ius soli* a los nacidos en el país descendientes de inmigrantes.

---

<sup>47</sup> Véase <http://www.perucontigo.gob.pe/2014-12-15-21-44-31/grupo-de-trabajo-sobre-ciudadania-suramericana-de-la-unasur> (último acceso 3 septiembre 2016).

## **CAPÍTULO 4**

### **MODELOS APLICABLES A REPUBLICA DOMINICANA**

#### **1. POLÍTICAS MIGRATORIAS: RIESGOS DE GOBERNABILIDAD**

Los riesgos propios de la gobernabilidad y la gobernanza migratorias son gestados en el proceso de elaboración de las políticas públicas cuyos fallos se ven reflejados también en el nivel programático. Estos elementos tienen relación tanto con variables de gestión, como con el proceso de elaboración de las políticas públicas, esto es, la fijación de agendas, formulación, el proceso de toma de decisiones, implementación y evaluación, como vimos.

Castles aborda además el tema desde la perspectiva objetivista que implica un análisis de los factores que intervienen en el fracaso de las políticas migratorias, medido en base a la consecución de los objetivos que se han propuesto con la política, los cuales a veces son complejos, contradictorios y a menudo implícitos, es decir que no son abiertamente compartidos con los actores involucrados.

Abundan los autores enfocados en la perspectiva objetivista que se centran en los procesos y en la fase del diseño de las políticas, los cuales establecen que no alcanzar los objetivos constituye un fallo estructural de la política (Howlett 2012). Otros analizan las causas de la falta de cumplimiento de los objetivos en una tónica avocada a las causas estructurales e institucionales de ello.

Sin embargo se puede medir el éxito o el fracaso no solo desde la consecución de unos objetivos, reales o no, sino desde el grado de satisfacción de las necesidades sociales, lo que provee herramientas de reflexión a largo plazo. El modelo de Estructura Social ya mencionado nos facilita esta tarea (Bobrow 1987). Ello nos abre a giros epistémicos sobre las políticas migratorias que toman en cuenta no solo factores institucionales, sino también sus causas sociales, históricas y culturales.

Así, combinados, los criterios de evaluación éstos estarían relacionados con variables de coherencia interna y externa, claridad de objetivos estratégicos y programáticos, eficiencia de los procesos y su eventual efectividad, pero también con los elementos causales o ambientales

de esas variables, elementos que determinan variables en sí mismos, tales como el tipo y número de actores involucrados en un proceso de decisión, tiempo y forma de la toma de decisiones o coyunturas históricas o políticas. No obstante, teniendo en cuenta estos factores, en aras de la claridad de una investigación específica, se debe tomar un rumbo en el modelo elegido y el método de evaluación para que se trate de una tarea abarcable.

En el contexto de los procesos y la toma de decisiones, algunos autores toman otras variables de evaluación como prioritarias. La doctrina clásica considera una política pública como exitosa, especialmente si es de especial complejidad, la que es capaz de navegar exitosamente por complicados niveles de aprobación en los que intervienen multitud de actores en el proceso de formulación de la política, al margen de las evaluaciones programáticas que se pongan en marcha (Lindblom 1959). No les falta razón, siempre que la toma de decisiones no desvirtúe el objetivo final de la política y que se respeten los parámetros de la gobernabilidad democrática y el estado de derecho, como vimos en el esquema de fallos de Howlett que hemos presentado.

Existe una clara relación entre la institucionalidad democrática y la gestión del fenómeno migratorio como nos recuerda Castles en relación a la importancia de los sistemas políticos internos como factores determinantes del éxito o fracaso de una política migratoria. Ello sirve también para la clasificación de las políticas migratorias, como Arango recoge en su análisis comparado sobre regímenes migratorios y políticas de integración.

En esta lógica, y en el contexto latinoamericano y de República Dominicana es importante contextualizar la política de integración y ciudadanía en el entorno político e institucional en que se desarrolla. Hemos abordado el proceso de reformas estructurales como elementos que definen la gobernabilidad interna de la inmigración, el grado de fortaleza, transparencia, independencia y eficacia de las instituciones públicas, así como la capacidad del Estado de ejercer el rol que está llamado a jugar de protector y garante de derechos y de plataforma de participación social para que la toma de decisiones responda a la ecuación “menor costo, mayor rendimiento” en el marco de una cultura de democracia y ciudadanía activa.

## 2. ELEMENTOS PARA UN MODELO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA EN REPÚBLICA DOMINICANA

Hemos de partir del hecho de que, como hemos visto, las políticas migratorias son difíciles de analizar, pronosticar, diseñar y evaluar, debido al carácter cambiante del fenómeno migratorio que requiere de flexibilidad, adaptación y coordinación entre las diferentes administraciones públicas. Por ello, el diseño de políticas migratorias que respondan a las necesidades de gestión descritas se ha convertido en uno de los grandes desafíos de los estados y las sociedades contemporáneas y República Dominicana no es una excepción.

La naturaleza de las políticas migratorias hace que su medición sea difícil debido a la complejidad de los factores que afectan su diseño y ejecución. Estas políticas a menudo abordan un fenómeno multicausal y multidimensional que se debe resolver desde diferentes esferas de la gestión estatal, y eso significa que a menudo entran en juego políticas que no son estrictamente de la esfera migratoria pero que afectan a la población migrante. Si a ello le añadimos las dificultades políticas que frecuentemente encuentran los gobiernos para decidir medidas de integración de los inmigrantes y el respeto a sus derechos, tenemos políticas con objetivos ambiguos donde a menudo juegan intereses enfrentados. Si además existe una debilidad institucional arraigada en el funcionamiento de los estados, un rasgo definitorio de Latinoamérica, tenemos políticas extremadamente difíciles de evaluar. Políticas públicas que comparten este tipo de dificultad son, entre otras, además de las políticas migratorias, las políticas de carácter preventivo o políticas en áreas de gobierno complejas como defensa<sup>48</sup>.

Por esta razón, de todos los elementos que se podrían analizar de las políticas migratorias en República Dominicana nos centramos en la integración y en el proceso de toma de decisiones para comprender el modelo migratorio y en torno al mismo, adentrarnos en la regularización de inmigrantes y la naturalización de sus descendientes.

---

<sup>48</sup> PETERS, B. Guy "Evaluation and Policy Change", en *American public policy: promise and performance*, Chatham House Publishers, Third edition (1993), pág 168.

Se manejan cinco (5) hipótesis en esta investigación en torno al hecho de que no existe una política de integración de inmigrantes, vinculadas tanto a las causas, como a las consecuencias y características de esta situación, y los factores que han impactado en la toma de decisiones:

- 1) La población inmigrante de origen haitiano y sus descendientes sufre de prejuicios y discriminación estructural, lo que ha condicionado la toma de decisiones públicas en el ámbito migratorio;
- 2) En concreto, la toma de decisiones sobre las políticas migratorias ha estado fuertemente influenciada por el conflicto de nacionalidad en torno a los descendientes de inmigrantes haitianos;
- 3) Una manifestación es que la integración de inmigrantes no es un tema de agenda pública y las medidas tomadas tienden a ser de coyuntura y difíciles de sostener en el tiempo.
- 4) En todo caso por ser un tema politizado, las medidas de gobierno en torno a integración y derechos de los inmigrantes, son el resultado de negociaciones políticas, no decisiones técnicas planificadas.
- 5) Finalmente, en un parlamento de mayorías absolutas y un presidencialismo acentuado, se garantiza la aprobación de leyes propuestas por la presidencia, y sin duda los decretos presidenciales. Esto sin embargo no garantiza los medios institucionales o presupuestarios para su implementación y sostenibilidad, y estas normas son producto de la voluntad política de los líderes, no de las estructuras.

Tabla 2  
Dimensiones de análisis de la política de integración  
en República Dominicana

Dimensiones de programa		Dimensiones de procesos		Dimensiones de estructura	
Nivel de gestión		Nivel de decisiones		Nivel de sistemas	
Implementación	Funcionalidad técnica	Fijación de la agenda	Actores	Sistema político	Procesos electorales
	Eficiencia administrativa		Intereses		Equilibrio entre poderes del Estado
			Procesos		Reformas estructurales
			Objetivos clave		Cultura política y de derechos
				Políticas sociales y laborales	
Formulación	Objetivos programáticos	Proceso de toma de decisiones	Decisiones incrementales	Sistema migratorio y procesos históricos	Contexto y características de la migración
	Procedimientos		Decisiones fundamentales		Relaciones internacionales
Resultados	Impacto en beneficiarios	Resultados	Instrumentos de política	Sistema social e inmigración	Políticas de ciudadanía
			Acciones de gobierno		Identidad y nación
				<div>↓</div> <div>RÉGIMEN MIGRATORIO</div>	

Fuente: Elaboración propia

Con las ideas clave y los modelos expuestos, podemos presentar los elementos esenciales de las acciones de gobierno llevadas a cabo en relación a la integración de inmigrantes. Es la



última dimensión, la de sistemas, el sistema político, migratorio, histórico y social en relación con la inmigración y los elementos estructurales que constituyen el régimen migratorio de República Dominicana, la que determina los temas de agenda, los actores, el proceso de toma de decisiones y los instrumentos de política que se diseñan, así como el impacto de los mismos en la población. Todo ello a su vez nos habla del nivel de gobernabilidad y la calidad de la gobernanza del fenómeno en el país. Sin embargo, constituye un mayor aporte para esta investigación centrar nuestras entrevistas en la dimensión de procesos y de toma de decisiones y analizar los resultados de forma inductiva hacia el nivel sistémico.

En las secciones siguientes se realiza un estudio de contexto o estado de la cuestión de los elementos sistémicos o estructurales de una posible política de integración. A partir de ahí se realizará un estudio de caso de las recientes medidas de regularización y naturalización. Este análisis se complementa con entrevistas realizadas a actores clave, tales como expertos, funcionarios públicos, empresarios, sindicatos, parlamentarios, representantes de la sociedad civil y personas afectadas por las medidas de gobierno.

## TITULO II

### LA MIGRACION EN LA REPUBLICA DOMINICANA Y SU CONTEXTO POLITICO

#### CAPITULO 5

#### INTRODUCCIÓN A LA MIGRACIÓN EN REPÚBLICA DOMINICANA

Para República Dominicana, país caribeño perteneciente a las Antillas Mayores que comparte la isla La Española con la República de Haití del que le separa una frontera terrestre de 371 km, la migración ha sido siempre un elemento fundamental para su desarrollo económico, político, social y cultural. Desde el inicio de la regulación del fenómeno migratorio, a inicios del siglo XX, la tendencia fue manejar dos tipos de inmigración. Por un lado, la temporal, a través de un sistema de reclutamiento de braceros cuyo régimen de estadía y derechos estaba claramente establecido por una serie de acuerdos bilaterales con la Republica de Haití y por el otro, existía un sistema tendente a la integración de los inmigrantes cualificados de origen europeo.

Mapa 1: La Española, una isla para dos naciones



Fuente: google maps

En la actualidad República Dominicana es un país de migrantes. Las cifras hablan por sí solas, con 1,6 millones de dominicanos (17% de la población dominicana) residiendo en el exterior en diferentes destinos de Estados Unidos, Europa y América Latina. Los EEUU y España

constituyen los países receptores del mayor número de migrantes dominicanos (65,7% y 12,4% respectivamente)<sup>49</sup>. En cuanto a la inmigración, mayoritariamente haitiana y de carácter laboral, la primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en el país (ENI), arrojaba una cifra de 524.632 inmigrantes, los cuales constituían en 2012 el 5,4% del total de la población, de los cuales 458.233 personas nacieron en Haití, es decir el 87,3%. El resto corresponden a Estados Unidos (13.514), España (6.720), Puerto Rico (4.416), Italia (4.040), China (3.643), Francia (3.599), Venezuela (3.434), Cuba (3.145), Colombia (2.738) y Alemania (1.792). La misma fuente arroja una cifra de 244.151 personas descendientes de inmigrantes nacidos en República Dominicana de primera generación, los cuales representan el 2,5% de la población total nacional. De ese total 209.912 son personas de origen haitiano, es decir el 2,1% de la población total nacional. Aunque la proporción de inmigrantes haitianos en el país fue subiendo paulatinamente a lo largo de los años, la población de origen haitiano siempre ha constituido una minoría nacional, tanto en términos de representación demográfica como política, con un 4,7% de inmigrantes haitianos del total nacional, lo que asciende al 6,8% si se toman en cuenta los descendientes de primera generación nacidos en el país.<sup>50</sup>

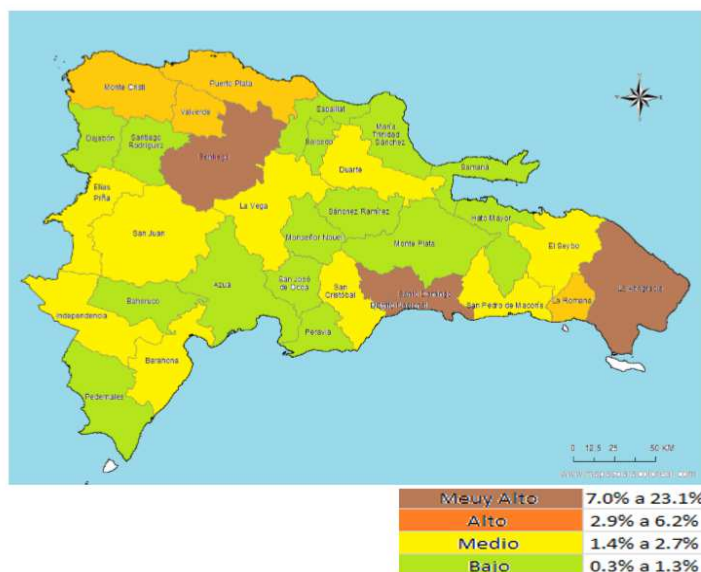
Según la ENI la población migrante en la actualidad se concentra en los grandes centros urbanos (36,7%), en particular la migración procedente de otros países diferentes a Haití (56%) y aunque la población de origen haitiano ha tendido a trasladarse a zonas urbanas (46%), existe aún un porcentaje importante de personas de este origen concentradas en el ámbito rural (33%).

---

<sup>49</sup> 1.663.489 emigrantes dominicanos distribuidos en los 20 destinos más frecuentes; tomando como referencia el censo de población de 2010, que arrojaba un número de 9.445.281 millones de personas. RIVEROS, N. "El Estado del Arte de las Migraciones que atañen a la República Dominicana", Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe, (OBMICA) 2014, pág. 62. <http://www.obmica.org/images/Publicaciones/Informes/Riveros%20et%20al%202015%20Estado%20del%20arte%20migraciones%20RD%202014.pdf>.

<sup>50</sup> En 1920 había 28.258 personas censadas como inmigrantes de origen haitiano, el 3,1% de la población total del país, en 1935, 52.657 que constituían el 3,6%, en 1950 18.772, con un 0,9% disminuyó notablemente consecuencia de una grave crisis fronteriza ocurrida en 1937, en 1960 eran 29.350 los inmigrantes haitianos censados, con el 1,0% de la población, en 1970 subió a 94.142 los inmigrantes censados, representando un 2,4% de la población, en 1980 113.150 personas, con un 4,3% de la población. Durante años no se contó con información oficial hasta 1991, año en que se identificaron 245.000 personas, siendo el 3,4% de la población. Finalmente en 2012 la Oficina Nacional de Estadística a través de la ENI estimó en 458.233 los inmigrantes haitianos en el país, lo que representa un 4,7% de la población total y el 87,3% de la población total de inmigrantes en relación con otras nacionalidades. Incluso incluyendo los descendientes de primera generación, personas mayoritariamente insertas en la sociedad dominicana, muchos con sus documentos de identidad nacionales, son un total de 668.145 personas, lo que como decimos, se trata de un 7,1% de la población total. Véase ONE (2012), "Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes.

**Mapa 2**  
**Lugares de concentración de inmigrantes 2014 por región**



Fuente: Ministerio de Interior y Policía, Dirección General de Migración

La migración haitiana en República Dominicana ha pasado en el último siglo por diferentes fases, las cuales vienen marcadas por el contexto político (lógica discursiva) y económico (lógica laboral) que han guiado en cierto modo las difíciles relaciones entre dos los países vecinos, en algunos momentos irreconciliables. La lógica de las políticas migratorias dominicanas frente a Haití se ha movido siempre en esa balanza, dependiendo de cuál era el factor prioritario en cada momento histórico, en cuyo movimiento a menudo afectan factores externos a los actores involucrados en este fenómeno, como la estabilidad política y económica en Haití, los desastres naturales o los cambios en el mercado de trabajo dominicano debido a factores sociodemográficos y económicos en República Dominicana, que dejaron en ciertos momentos históricos sectores económicos sin una mano de obra sin cualificación, que ciertos trabajos del sector empresarial requería a corto plazo.

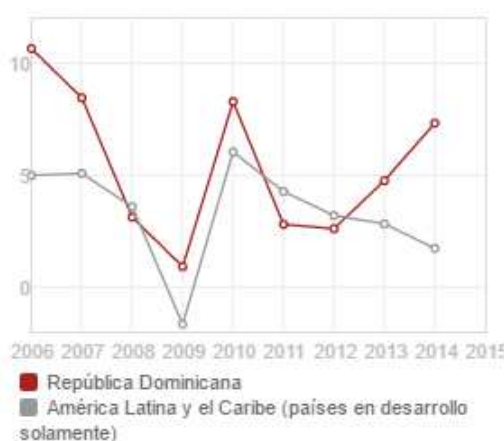
Hasta los resultados de la ENI los autores que habían realizado investigaciones sobre la categorización de la migración haitiana en República Dominicana lo habían hecho de forma intuitiva con bases estadísticas poco sólidas debido a las carencias en los registros administrativos oficiales que fueran sistemáticos y representativos del total de la población inmigrante. Por ello los estudios más sólidos existentes sobre la inmigración haitiana son cualitativos y reflejan la realidad migratoria del país aunque de forma fragmentada. Es cierto que había habido trabajos previos que habían tratado de cuantificar la inmigración, de los

cuales merece mención el llevado a cabo por parte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Organización Internacional de las migraciones (OIM) en 2004, pero debido a su falta de oficialidad, no pudieron reemplazar al Estado en disponibilidad de recursos organizativos e información. Según el Observatorio Político Dominicano (OPD), la encuesta FLACSO-OIM aunque pudo determinar algunas características de población inmigrante, no pudo, como hizo la ENI, determinar un estimado fiable de los inmigrantes haitianos en la República Dominicana<sup>51</sup>. Esta información sirvió para despejar la incertidumbre en torno a las cifras de inmigración haitiana en el país, que había dado pie a la especulación con usos políticos en torno a la presencia haitiana en el país.

## 1. PANORAMA ACTUAL DE LA MIGRACIÓN EN REPÚBLICA DOMINICANA

República Dominicana tiene un índice de crecimiento anual de un 5,4% y en 2014 tenía un PIB de 64.14 millones de US dólares, índice es superior a la media latinoamericana y Caribe<sup>52</sup>.

Gráfico 1. Índice de crecimiento anual PIB República Dominicana y la región



Fuente: Banco Mundial: Informe anual 2014

<sup>51</sup> Tanto la encuesta de FLACSO-OIM en 2004 con la "Encuesta sobre inmigrantes haitianos en República Dominicana" como la ENI 2012, más completa que la iniciativa de 2004, incluye a los inmigrantes de todos los países, aunque con especial atención en los de nacionalidad haitiana y su impacto en territorio dominicano. Observatorio Político Dominicano (OPD), Fundación Global (FUNGLODE), <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-politicas-publicas/migracion-politicas-publicas/936-la-presencia-de-inmigrantes-haitianos-en-republica-dominicana>.

<sup>52</sup> Banco Mundial, República Dominicana: panorama general, en <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview> (último acceso 30 abril 2016).

Con una población de 9.5 millones de personas, el país constituye la novena economía de América Latina después de Brasil, México, Argentina, Colombia, Venezuela, Chile, Perú y Ecuador. Es considerado un país en vías de desarrollo de ingreso medio alto que depende principalmente de la agricultura, el comercio exterior, los servicios, la minería, la industria y el turismo<sup>53</sup>. En los últimos cincuenta años República Dominicana pasó de ser una economía agroexportadora, donde la producción, las exportaciones y el empleo giraban en torno a la producción de azúcar, café, cacao y tabaco, a una economía principalmente productora de servicios, centrada en el turismo, la maquila, las comunicaciones y el comercio. De ser una sociedad predominantemente rural, con 65% de su población viviendo en el campo en 1960, se pasó a una sociedad con 69% de la población viviendo en la zona urbana en 2010<sup>54</sup>.

A pesar de una historia de crecimiento económico relativamente exitosa en el contexto latinoamericano, asociada a cambios estructurales, tanto el modelo agroexportador como de servicios, no ha sido posible dar el salto hacia el desarrollo económico y social sostenible. A pesar de la disminución de los índices de pobreza, reduciéndose de un 40,8% a un 34,1% de 2011 a 2014 y la pobreza extrema de un 18,2% a un 15,5% en el mismo periodo, ello no ha logrado cerrar las significativas brechas sociales. Según el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo de República Dominicana (MEPyD), un análisis de los sectores que han impulsado el crecimiento en los últimos diez años, conduce a establecer que no es posible un desarrollo sostenible en el futuro inmediato, debido a que éste se ha basado en la expansión del sector no transable, lo que impacta negativamente el equilibrio de la balanza de pagos que ha venido mostrando crecientes déficits. Además, dicho crecimiento no ha llevado a la creación de empleos formales en el número requerido ni a aumentos en los salarios reales, dos objetivos centrales de cualquier plan de desarrollo. En los últimos diez años, la mayor parte de los empleos creados han sido informales (3 de cada 4), en su mayoría en sectores de muy baja productividad (comercio, transporte y otros servicios), mientras que los sectores de alta productividad (industrias) han disminuido su generación de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, los salarios reales han tenido una fuerte caída (cercana al 20%) en este período, lo cual indica una disminución en los niveles de vida de los trabajadores

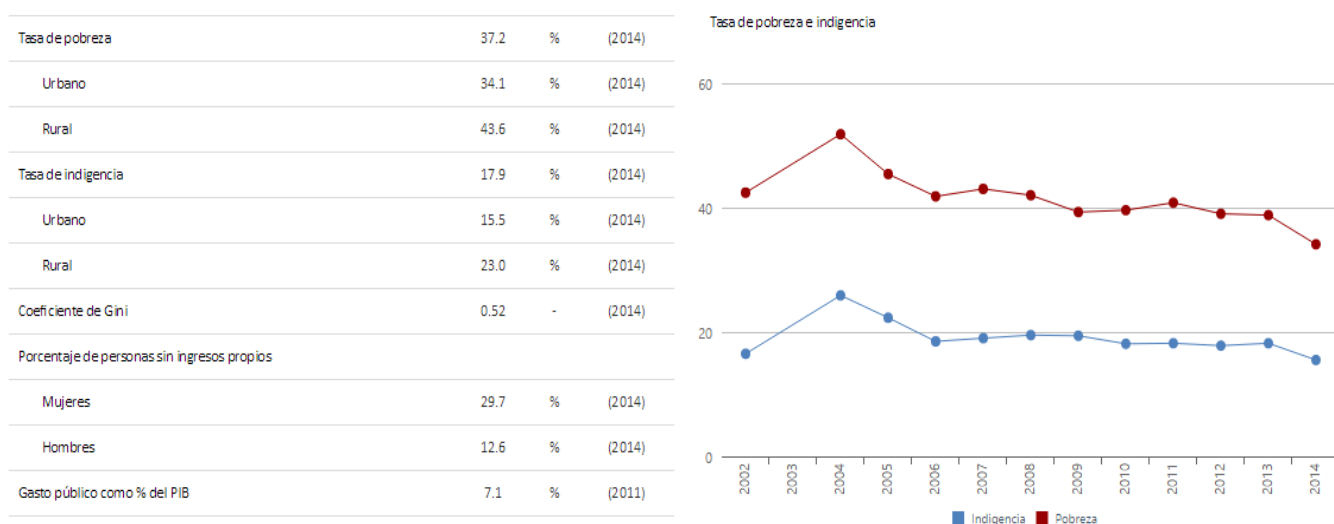
---

<sup>53</sup> Banco Mundial, datos República Dominicana, <http://datos.bancomundial.org/pais/república-dominicana> (último acceso 29 abril 2016).

<sup>54</sup> Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD), ponencia sobre cambio estructural de los modelos productivos, disponible en <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/despacho/discursos-y-ponencias/seminario-chile-cambio-estructural.pdf> (último acceso 29 abril 2016).

dominicanos. La situación anterior se produce en un contexto en donde las exportaciones dominicanas de bienes y servicios son de bajo valor agregado, intensivas en mano de obra, la cual es de baja calificación y barata. Ello conduce a niveles de baja competitividad<sup>55</sup>.

Gráfico 2  
Pobreza y distribución del ingreso en República Dominicana 2002-2014



Fuente: CEPALSTAT, Perfil Sociodemográfico de la República Dominicana

Así, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el MEPyD coinciden en afirmar que la reducción de la pobreza mostrada no es suficiente para ser una señal de avance real en el desarrollo social y económico y para combatir la desigualdad. Esto es así debido que la pobreza no se ha reducido de forma proporcional al crecimiento del PIB y por ello el índice Gini de desigualdad se ha mantenido en niveles muy similares, siendo un país medio en la escala de niveles de desigualdad en una región cuyo talón de Aquiles para alcanzar un desarrollo sostenible es la desigualdad social.

<sup>55</sup> Ibíd

Tabla 3  
Índice de Desarrollo Humano (IDH) ajustado por desigualdad

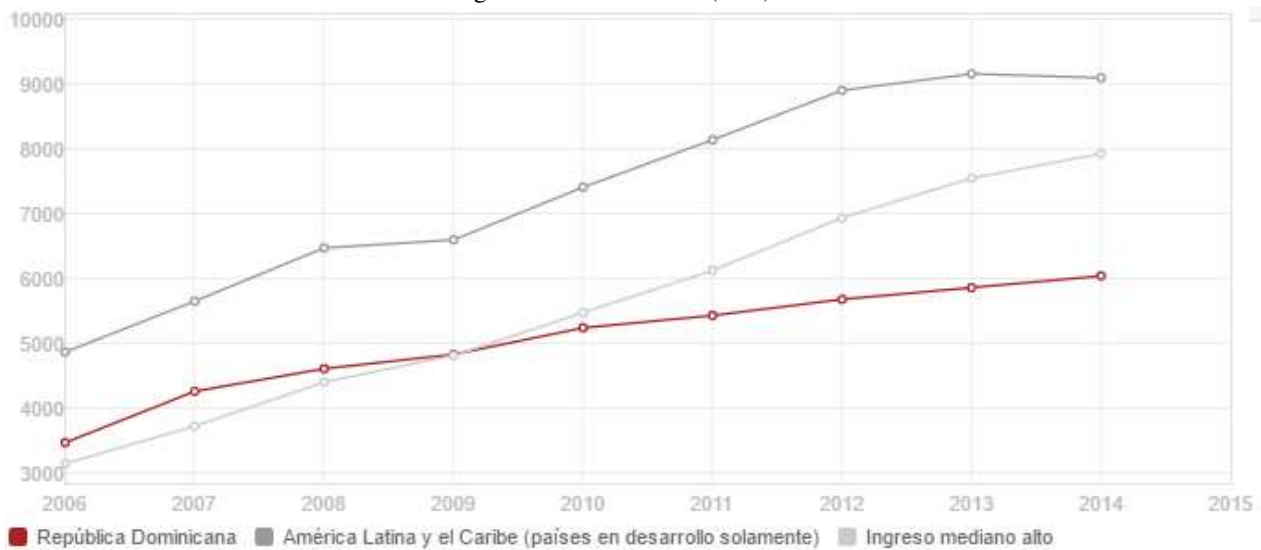
		IDH	Desigualdad ajustada (IDHD)			Coefficiente de desigualdad Humana	Coefficiente de GINI
IDH	Países	Valor	Valor	Perdida global (%)	Diferencia en el ranking del IDH	Valor	
#	País	2013	2013	2013	2013	2013	2003-13
41	Chile	0.822	0.661	19.6	-16	18.5	52.1
44	Cuba	0.815	..	..	..	..	..
49	Argentina	0.808	0.680	15.8	-4	15.3	44.5
50	Uruguay	0.790	0.662	16.1	-8	15.7	45.3
65	Panamá	0.765	0.596	22.1	-18	21.4	51.9
67	Venezuela	0.764	0.613	19.7	-10	19.4	44.8
68	Costa Rica	0.763	0.611	19.9	-11	19.1	50.7
71	México	0.756	0.583	22.9	-13	22.3	47.2
79	Brasil	0.744	0.542	27.0	-16	26.3	54.7
82	Perú	0.737	0.562	23.7	-9	23.4	48.1
98	Colombia	0.711	0.521	26.7	-10	25.7	55.9
98	Ecuador	0.711	0.549	22.7	-3	22.4	49.3
102	República Dominicana	0.700	0.535	23.6	-4	23.4	47.2
111	Paraguay	0.676	0.513	24.1	-5	23.7	52.4
113	Bolivia	0.667	0.470	29.6	-10	29.4	56.3
115	El Salvador	0.662	0.485	26.7	-7	26.2	48.3
125	Guatemala	0.628	0.422	32.8	-8	32.0	55.9
129	Honduras	0.617	0.418	32.2	-6	31.1	57.0
132	Nicaragua	0.614	0.452	26.4	4	25.8	40.5
168	Haití	0.471	0.285	39.5	-3	38.9	59.2

Fuente: Reporte del Índice de Desarrollo Humano 2014 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Cuando nos vamos por ejemplo a los índices medios de ingreso por persona, los indicadores económicos en República Dominicana bajan significativamente, siendo de 6.040 USD anuales de ingreso medio por persona, que si bien subieron desde los índices de 2011 (5.430 USD), están muy por debajo de la media regional. Paradójicamente estos índices no parecerían responder a un país de ingreso medio alto, al menos cuando de desagregar la riqueza se trata.



Gráfico 3  
Ingreso Nacional Bruto (INB) en USD



Fuente: Banco Mundial, datos INB Per Cápita (a precios actuales)

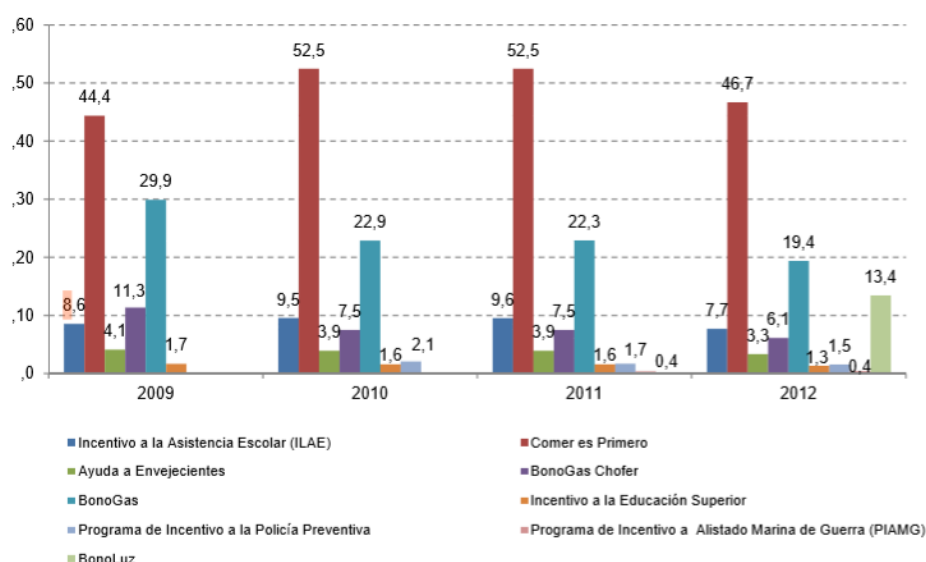
Por otro lado el formidable gasto dedicado a los programas de transferencias condicionadas que, si bien ha sido un importante esfuerzo de focalización para combatir la pobreza en los últimos años, solapa los indicadores desarrollo sostenible en términos de inversiones productivas en sectores competitivos que creen empleo formal de calidad, permitan mejoras salariales y sostenibilidad y con ello se fortalezcan los sistemas sociales contributivos. Estas medidas son variables del fortalecimiento de la democracia a través de la independencia política y económica del electorado, así como la reducción de las cuotas clientelares electorales alimentadas por los subsidios sociales. Este indicador no ha logrado ser superado en los últimos comicios del pasado mes de mayo de 2016. En ese momento se afirmaba que el 23% del padrón electoral mantiene una relación económica directa con el gobierno a ser reelegido, esto es, o es beneficiaria de los programas sociales focalizados de trasferencias condicionadas o estaba en la nómina de funcionarios estatales<sup>56</sup>. Esto es provocado por la gran debilidad institucional de los programas sociales y la larga y persistente tradición autocrática del poder y el arraigado presidencialismo. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el número de beneficiarios de “Solidaridad” corresponde al 21,2% de la población total de República Dominicana. De estos el 46,3% corresponde a personas viviendo en la pobreza y el 89% a personas viviendo en la extrema pobreza. Entre 2006 y 2011 la cobertura del programa “Solidaridad” aumentó en 269,3%. El

<sup>56</sup> Periódico Diario Libre, “El 23% del padrón está en nómina o en Solidaridad”, 27 abril 2016.

programa representa el 90,5% de las transferencias no contributivas recibidas por ciudadanos en la República Dominicana. En 2010 la asignación presupuestaria del programa “Solidaridad” representaba 0,39% del PIB.

En este contexto sin resolver los problemas de integración y de participación social y política de personas que forman parte de la comunidad y que el sistema expulsa, como son algunos grupos de inmigrantes vulnerables y sus descendientes, se agranda aún más la brecha de la desigualdad<sup>57</sup>.

Gráfico 4  
Asignación presupuestaria de los programas de transferencias condicionadas del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la República 2009-2012



Fuente: CEPAL 2013<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Según el Banco Mundial el crecimiento económico en 2014 en la República Dominicana está siendo del 4,1%. No obstante el reto para el desarrollo en el país es que continúan los altos índices de pobreza y de desigualdad a pesar de las reformas en las políticas sociales iniciadas el decenio pasado. Como decíamos, estas políticas pueden haber incidido en cierta reducción del nivel de pobreza en el país. Véase asimismo CEPAL “Sistema de Protección Social en América Latina y el Caribe: República Dominicana”, Naciones Unidas, Colección de Documentos de Proyecto (2013). En su informe la CEPAL en 2013 afirma que en República Dominicana la pobreza bajó 1 punto porcentual, de 42,2% a 41,2%, aunque la indigencia subió 0.6 puntos porcentuales, entre 2011 y 2012, al pasar de 20,3% a 20,9%. Las proyecciones de la CEPAL para el año 2013 ubican a 18 países en pobreza, que incluyen a Centroamérica y República Dominicana, cuyo porcentaje de pobres es superado sólo por El Salvador. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la desigualdad social aumentó en República Dominicana en 2012 y asevera que el país bajó 15 posiciones, respecto al informe anterior.

<sup>58</sup> El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales se encuentra bajo la supervisión directa de la Presidencia de la República y está a cargo del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) de la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) y del programa de transferencias condicionadas (PTC) Solidaridad, creado por el Decreto No. 536-05 de 2005. Los programas de asistencia social son financiados por el gobierno dominicano con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que busca mejorar la gestión de la asistencia social. El país también recibió cooperación técnica del Banco Mundial y del

a) *Migración laboral contemporánea y el modelo de desarrollo*

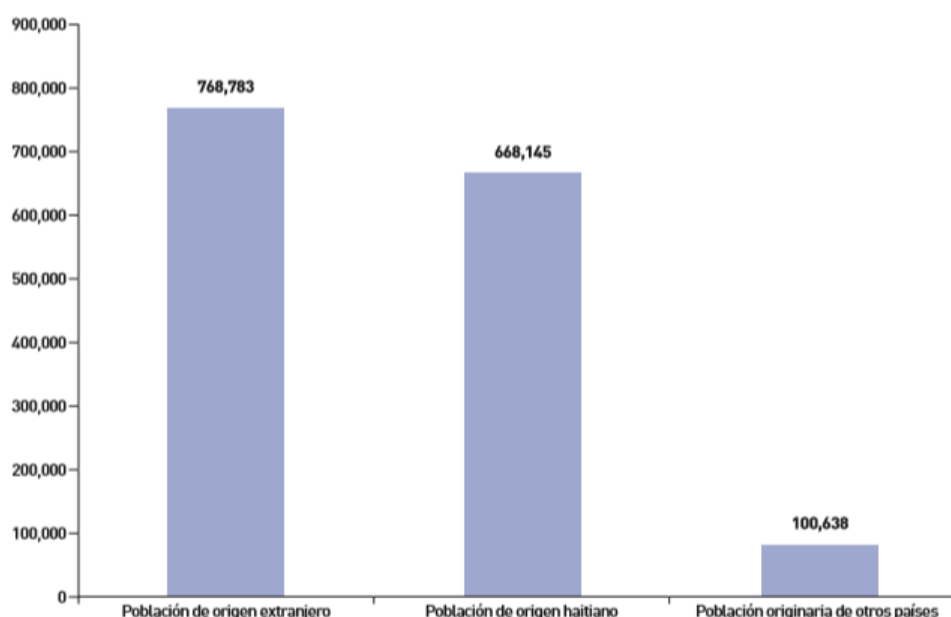
La migración impacta de forma importante en el mercado laboral de República Dominicana. Las altas tasas de crecimiento y las características del mercado contribuyen a acelerar la entrada de inmigrantes pobres de baja cualificación, en su mayoría en condiciones de irregularidad, alimentando el mercado de mano de obra informal. Como ha señalado la CEPAL, este tipo de inmigración en su mayoría es de origen haitiano, que representando más de las dos terceras partes de la inmigración en el país, constituye un grupo altamente vulnerable (CEPAL 2013:12). El mercado, basado en la baja productividad y dependiente de mano de obra barata, perpetuado por el bajo control de la inmigración laboral proveniente de Haití, ha venido a dificultar la situación social y de empleo en torno a esta población. Esto es debido a que la informalidad laboral y la falta de documentación migratoria no les permite acceder al sistema contributivo de seguridad social a través del régimen de pensiones ni al servicio nacional de salud, más allá de servicios especiales y de emergencias. Por otro lado el sistema de transferencias condicionadas sólo es accesible a la población dominicana que pueda acreditar su nacionalidad a través de un documento de identidad válido, por lo que la población más pobre de origen haitiano se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad social<sup>59</sup>.

---

PNUD. El programa con mayor presupuesto es “Comer es Primero” que en 2012 recibió el 46,7% del total de las asignaciones presupuestarias a programas de transferencias condicionadas mientras el programa ILAE recibió el 7,7% del presupuesto del mismo año. En el caso de los programas gestionados por la ADESS, la prioridad presupuestaria es para el BonoGas. En 2009 el 11,3% (27.448.030 dólares) de las asignaciones presupuestarias para programas gestionados por ADESS estaba destinado a este subsidio para hogares pobres. En 2012 el presupuesto bajó a 6,1% (16.998.508 dólares). Por otra parte en 2009 el incentivo para la educación superior tenía una importancia residual en términos de asignación presupuestaria (1,7%) y con el inicio del Programa Incentivo entre 2011 y 2012 estos dos bonos representaban menos del 2% de las transferencias gestionadas por el ADESS. Véase CEPAL, *ibid.*.

<sup>59</sup> Entrevista con funcionaria encargada de los programas de salud del programa de transferencias condicionadas “Progresando con Solidaridad, Octubre 2014.

Gráfico 5  
Población de origen haitiano, originaria de otros países  
y total de origen extranjero



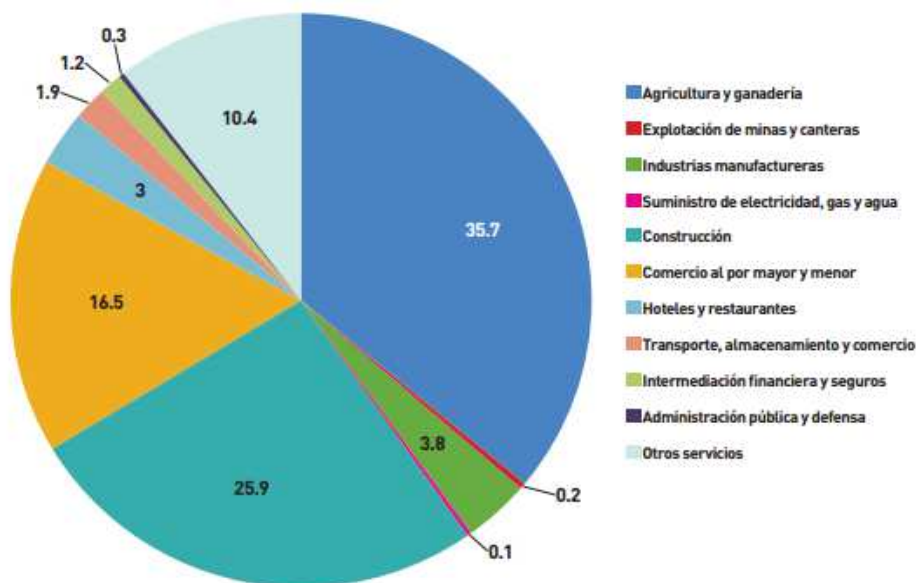
Fuente: ENI 2012. Informe General

La mano de obra de origen haitiano en la actualidad se inserta en sectores productivos determinados en un mercado laboral muy segmentado. Aunque en los últimos años se ha tendido a su diversificación y existe un solapamiento en algunos sectores que podría ocasionar conflicto entre la población inmigrante y la nativa, en general los inmigrantes haitianos tienden a ocupar nichos del mercado de trabajo no cubiertos por la clase trabajadora dominicana.

Los trabajadores migrantes haitianos incursionan principalmente en los niveles más bajos del sector agropecuario (35,7%), la construcción (25,9%), el comercio (16,5%) y los otros servicios (10,4%). El 40,9% de los hombres haitianos trabajaba en el sector agropecuario, el 31,4% en construcción, el 11,1% en el comercio y el 6% en otros servicios. Por su parte, el 39% de las mujeres haitianas desempeñaba actividades de comercio, el 29,5% de otros servicios, el 13,2% trabajaba en el sector agropecuario y el 8,8% en la rama de hoteles y restaurantes. Por otro lado los descendientes de inmigrantes se distribuían principalmente en el comercio (23,3%), otros servicios (19,1%), agricultura y ganadería (16,3%), construcción (13,0%) e industria manufacturera (10,4%). El 44,5% de las mujeres realizaba ocupaciones correspondientes a la rama de otros servicios, el 23,6% de comercio y el 10,9% trabaja en industrias manufactureras. Los hombres, a su vez, se distribuían principalmente en el

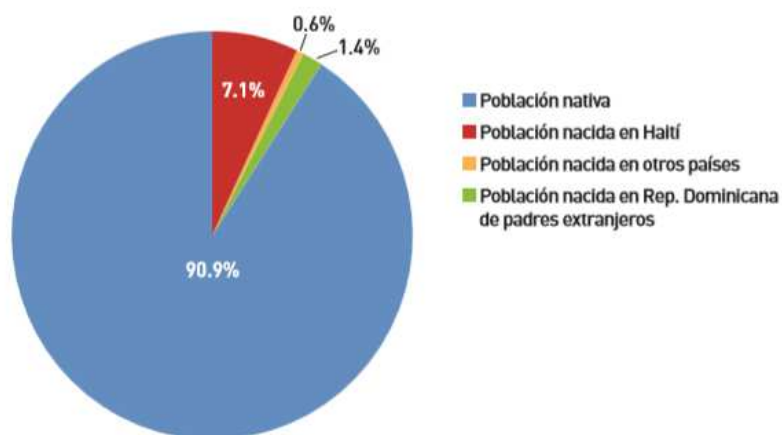
comercio (23,1%), sector agropecuario (21,4%), construcción (18,7%) e industrias manufactureras (10,2%)<sup>60</sup>.

Gráfico 6  
Distribución de los inmigrantes haitianos ocupados según rama de actividad económica



Fuente: ENI 2012. Informe General

Gráfico 7  
Distribución de la población ocupada por origen. Año 2012



Fuente: ENI 2012, Estudios Complementarios

<sup>60</sup> ENI 2012, Óp.Cit.20 pág. 30 y 31.

El aporte al PIB de la población inmigrante está muy vinculado a los ingresos mensuales promedio que reciban. La tasa de ocupación es del 66% de los inmigrantes, aunque casi la mitad, el 45% se encuentra trabajando en el sector informal. En cuanto al grupo de descendientes sólo se encuentra trabajando el 45% de la población activa. Es importante resaltar en términos de indicadores de integración que los salarios de los inmigrantes nacidos en Haití son de promedio un 24,5% inferior del promedio de la población ocupada total. Los indicadores salariales de inmigrantes haitianos en los sectores más representativos de inserción laboral nos indican que estos inmigrantes reciben un 26,3% y un 22,8% menos de salario en la agricultura y la construcción respectivamente, en comparación con el ingreso promedio recibido por la población ocupada total<sup>61</sup>.

En gran medida, el tema de los efectos de la inmigración en la economía ha versado históricamente sobre el impacto del flujo de inmigrantes en los salarios, las finanzas públicas y el desplazamiento de mano de obra inmigrante como complementaria o substituta de mano de obra de origen nacional, relegando en análisis de su aporte al PIB o valor agregado de los bienes y servicios producidos por la economía en un periodo de tiempo. Esto es debido a que el aporte directo que realizan los trabajadores inmigrantes al PIB se vería incrementado por unos efectos indirectos en la actividad económica (UNFPA 2013). Por ejemplo, el flujo de mano de obra inmigrante hacia ciertos sectores de la economía estimula la producción de otras ramas de actividad que estarían interconectadas con los sectores que acogen a dichos trabajadores inmigrantes, generando un encadenamiento productivo que aumenta el valor agregado total. Por otro lado, los ingresos recibidos por los trabajadores inmigrantes les permitirían sustentar el consumo propio, lo que aumentaría la demanda agregada sobre la vivienda, alimentación, transporte y comunicaciones, entre otros. Este aumento de la demanda provocaría un aumento directo de la producción de los sectores que la proveen y un aumento indirecto en los sectores interconectados a estos. El aporte de la población inmigrante al producto interno bruto (PIB) de un país requiere de información detallada proveniente de diferentes sectores de las cuentas nacionales para estimar sus aportes directos e indirectos en el PIB y hasta el momento no se ha realizado tal ejercicio en República Dominicana. El más cercano es el realizado por un estudio complementario de la ENI

---

<sup>61</sup> UNFPA (2013), "El aporte de los trabajadores inmigrantes a la actividad económica en la República Dominicana: una primera aproximación", Estudio complementario a partir de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) 2012, pág. 22, véase en <http://countryoffice.unfpa.org/dominicanrepublic/drive/AportealaActividadEconomicaENI.pdf>.

(UNFPA 2013), donde más modestamente se calcula el aporte directo del valor agregado de la mano de obra inmigrante a la economía dominicana durante el año 2012.

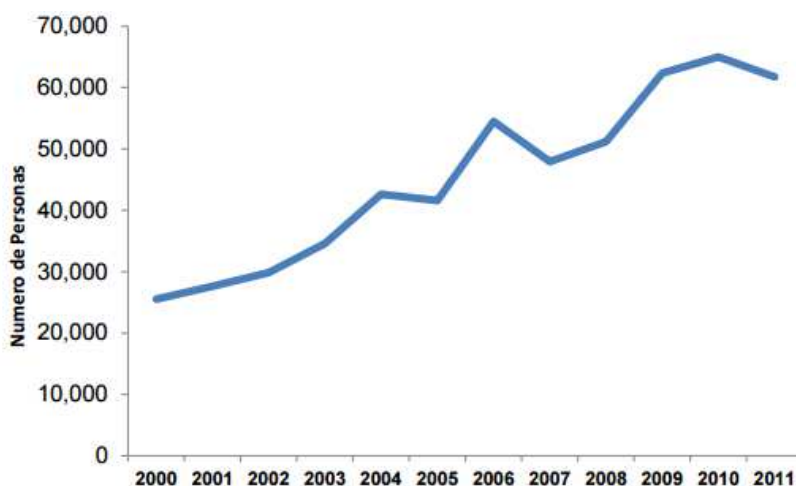
En su trabajo estos autores estiman que haciendo uso del supuesto de igualdad en la productividad (e igualdad salarial sin considerar el origen nacional), la población ocupada de origen extranjero aportaría el 7,5% del valor agregado de la economía salarial, del cual sólo los trabajadores inmigrantes nacidos en Haití aportarían el 5,4% del valor agregado de los bienes y servicios producidos por la economía dominicana en 2012. Adicionalmente, la población de trabajadores inmigrantes nacidos en otros países aportaría el 0,8% del valor agregado, mientras que los trabajadores nacidos en el país de padres extranjeros aportarían el 1,3% del valor agregado de los bienes y servicios producidos en la economía dominicana en 2012. Si prescindimos de la premisa de la igualdad de la productividad salarial de toda la fuerza de trabajo, el aporte debido a los trabajadores inmigrantes nacidos en Haití baja al 4,1% (UNFPA 2013).

## 2. CAMBIANDO PATRONES: UN PAÍS DE EMIGRANTES

Siendo históricamente un país de inmigración, la emigración también ha constituido un elemento importante del crecimiento de la economía dominicana y ha influenciado la configuración del mercado laboral actual. Como decíamos, se estima que el 17% de la población del país reside actualmente en el extranjero. Las últimas tres décadas han llevado a República Dominicana a convertirse en un país de origen de emigrantes, acelerándose la migración a partir de la década de 1980 en respuesta a la inestabilidad económica en los primeros años de transición democrática del país. La década de 1990 también presencié la reducción en la importancia de la producción de azúcar en la economía dominicana lo que influyó notablemente en la desestabilización de la balanza de pagos y forzó una reestructuración del sistema productivo que generó desempleo e inestabilidad. En veinte años la emigración dominicana aumentó exponencialmente y en el año 2000 la tasa de emigración alcanzaba ya el 26% de la población dominicana en edad productiva, los jóvenes entre 25-35

años. A pesar del crecimiento sostenido y la estabilidad política exhibida por la economía dominicana durante la última década, la emigración no ha disminuido<sup>62</sup>.

Gráfico 8  
Número Total de Emigrantes 2000-2010



Fuente: Banco Central Republica Dominicana

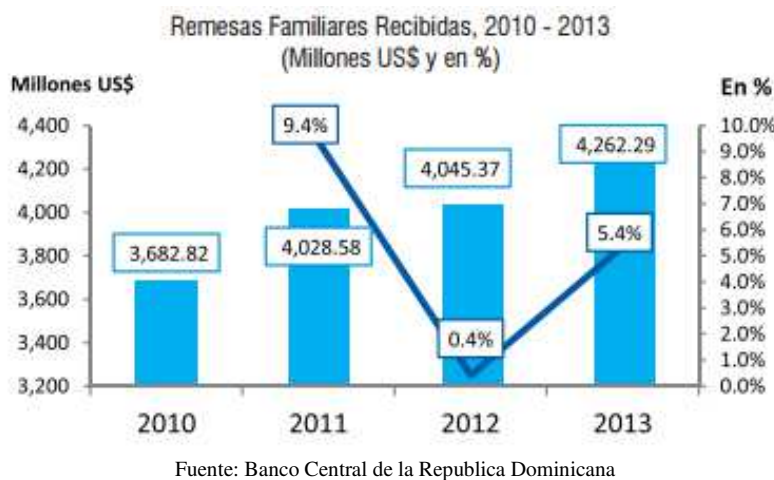
Esto ha determinado un cambio en la economía local de las comunidades de origen de los emigrantes que aún está por estudiarse en profundidad. Sin embargo el impacto en la economía es indudable desde que el flujo de remesas desde los Estados Unidos y España que entra en República Dominicana (60,3 % y 16,8 % respectivamente) y ascendió a 4 millones de dólares anuales en 2013, llegando a los 4.262,3 millones, alcanzando al cierre de 2015 la cifra récord de 4.882,7 millones con un incremento del 6,8% respecto al año anterior<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Banco Central de la República Dominicana, "Remesas, mercado laboral y educación en República Dominicana: un análisis desde la perspectiva de los experimentos naturales" en [www.bancentral.gov.do/bibliotecap/pdf/ganadores/2014/quinto.pdf](http://www.bancentral.gov.do/bibliotecap/pdf/ganadores/2014/quinto.pdf) (último acceso 30 abril 2016).

<sup>63</sup> <http://acento.com.do/2016/economia/8317511-remesas-suben-y-representan-el-7-del-pib-dominicano/> (ultimo acceso 30 de abril 2016)



Gráfico 9  
Remesas de emigrantes dominicanos en millones de Dólares US hasta 2013



a) *Participación política y transnacionalidad dominicana: una visión de la migración desde la modernidad*

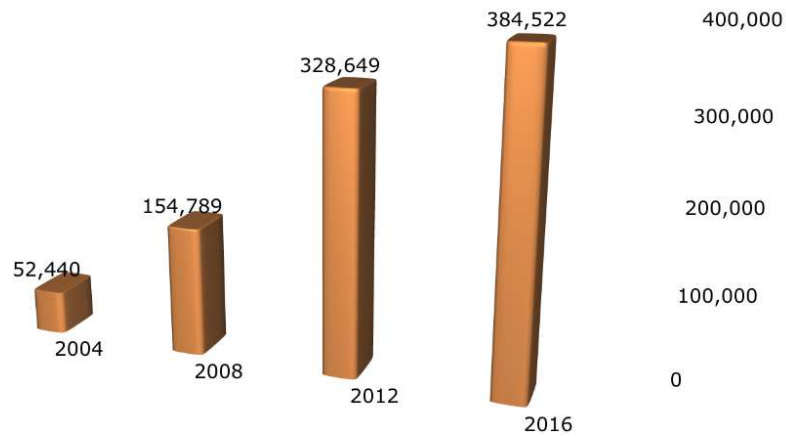
Desde las elecciones presidenciales del 16 de mayo del 2004, República Dominicana permite a sus ciudadanos residentes en el exterior que ejerzan su derecho al voto. Para aplicar esta medida fueron creadas las Oficinas para el Registro de los Electores en el Exterior (OPREE), que en 2004 inscribieron 52.440 dominicanos y dominicanas hábiles para votar en la elección del presidente y vicepresidente de la República.

La reforma constitucional del año 2010 aumentó los derechos políticos de la diáspora dominicana, pues les permitió elegir sus representantes en el Congreso para acoger sus demandas. En Latinoamérica solo otros dos países, Colombia y Ecuador, han puesto en marcha medidas similares. Para las elecciones del 15 de mayo de 2016, el voto de los dominicanos en el exterior presentó un aumento exponencial desde 2004, aumentando asimismo la diversidad de países de destino en que habitan. El padrón electoral del exterior está constituido por 384.522 electores que representan el 5,68% del padrón total. Del año 2004 al 2016 se han incrementado de manera constante la cantidad de electores inscritos en el exterior. De 52.440 electores en el año 2004 se llegó a 384.522 en 2016<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> AQUINO, Jose Angel., Juez Titular de la Junta Central Electoral (JCE), "El voto de los dominicanos (as) en el exterior", Acento Revista Digital, 8 de mayo 2016, ver en <http://acento.com.do/2016/especiales/8329993-el-voto-de-los-dominicanos-as-en-el-exterior/>, (último acceso 20 de mayo 2016).

Gráfico 10

Incremento del padrón electoral 2004-2016



Fuente: Revista Acento. Informe Juez Titular de la Junta Central Electoral (JCE)

A pesar de este novedoso salto en identificar a la emigración dominicana, población con derecho al voto desde 2004, como un agente de la política migratoria, las políticas en materia de inmigración aún requieren de un fuerte esfuerzo para continuar su camino hacia la modernidad garantista e incluyente de un estado democrático de derecho.



## CAPÍTULO 6

### HISTORIA DE LA INMIGRACIÓN HAITIANA Y EL ESTADO DOMINICANO

A partir de la ocupación estadounidense de la isla La Española, Haití de 1915 a 1934 y República Dominicana de 1916 a 1924, se inició el movimiento sistemático de braceros haitianos hacia República Dominicana para explotar la industria de exportación de la caña de azúcar. Después de la Primera Guerra Mundial se alzaron los precios del azúcar lo que motivó la expansión norteamericana en el Caribe, principalmente a Cuba, Puerto Rico y República Dominicana. En Haití la instalación de empresas extranjeras produjo el desalojo masivo de tierras campesinas, provocando que una gran cantidad de trabajadores agrícolas minifundistas se encontraran desempleados por la expansión de la industria azucarera americana. Esto desembocó en el inicio de la inmigración haitiana para el trabajo en la industria azucarera en República Dominicana, donde las multinacionales estadounidenses compraban tierras a bajo costo<sup>65</sup>. Según los historiadores el control norteamericano de los dos lados de la isla favoreció el traslado de trabajadores agrícolas (braceros) a las plantaciones de caña de azúcar dominicanas y cuando los ingenios descubrieron que podían pagar a los braceros haitianos un menor precio que a los braceros de las islas inglesas o cocos, los haitianos comenzaron a reemplazarlos como la mano de obra más importante de la industria azucarera<sup>66</sup>. Así se consolidó un sector escasamente demandado por la mano de obra dominicana, debido a las duras condiciones de trabajo de recolección de la caña y a los bajos salarios.

La situación de explotación, la limitación de la libertad de movimiento y discriminación respecto a las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, ha sido objeto de críticas

---

<sup>65</sup> Dr. Francisco Henríquez y Carvajal, Ministerio Plenipotenciario de la República Dominicana en Haití para el año 1931, en informe dirigido el 15 de julio del año 1931 a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, expresa lo siguiente: “Lo que precipitó sobre nuestro país la gran masa de inmigrantes haitianos fue la realización parcial del postulado financiero que sirvió de base económica a la ocupación del territorio de la República Dominicana por las fuerzas navales norteamericanas. Ese postulado, no publicado, pero sí perfectamente conocido, fue: “tierras baratas en Santo Domingo, mano de obra barata en Haití”. La conclusión: adquirir las tierras en Santo Domingo y trasegar hacia nuestro país la población de Haití. Ese plan empezó a ejecutarse, por un lado, con la fundación del gran central “Barahona”, y por otro, con la construcción de la Carretera Central; derramándose luego por todo el país agrícola, y en todos los oficios urbanos, la gran inmigración haitiana, ola invasora que luego en vano han querido contener las leyes y los reglamentos dictados no solo por los dominicanos que han ocupado en estas últimas décadas el poder; sino también por el mismo Gobierno Militar americano”. Los menores costos de mano de obra haitiana al ser empleada en los ingenios, tuvo como consecuencia que la misma desplazara a los braceros de las islas inglesas que eran traídos al país a tales fines”. Cit. en RECONOCI-DO (2016), “Informe sobre desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la sentencia TC 168/13 y la ley 169-14”, pág. 21.

<sup>66</sup> HINTZEN Amelia, “Extranjeros en tránsito: La evolución de las políticas migratorias en la República Dominicana” en *República Dominicana y Haití: El derecho a vivir*. Fundación Juan Bosch (Coord), Colección Bosch Vive, núm. 9, Santo Domingo, 2014, pág. 214

al nivel nacional e internacional durante muchos años. Desde 1952 hasta 1986 se puso en marcha un sistema bilateral de acuerdos para regular las condiciones de los trabajadores temporeros de la caña de azúcar, lo cual sirvió, según grupos de intelectuales dominicanos y organizaciones internacionales, para beneficio de las élites de ambos países, que estaba impregnado de corrupción estatal y prebendas entre funcionarios y empleadores privados y públicos a través del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) a costa de la mano de obra haitiana<sup>67</sup>. De este modo durante muchos años esta mano de obra fue traída en contingentes negociados anualmente por los dos Estados<sup>68</sup>.

A pesar de que esta inmigración tenía vocación de temporalidad y a pesar del control a que eran sometidos los inmigrantes por el ejército bajo el régimen de los acuerdos binacionales, mucha población haitiana fue asentándose en los espacios habilitados para los trabajadores con sus familias creando comunidades que se llamaron bateyes. Estos asentamientos fueron creciendo a lo largo del siglo XX acumulando un saldo social de varias generaciones de personas nacidas en República Dominicana de origen haitiano, quienes han venido a llamarse domínico-haitianos.

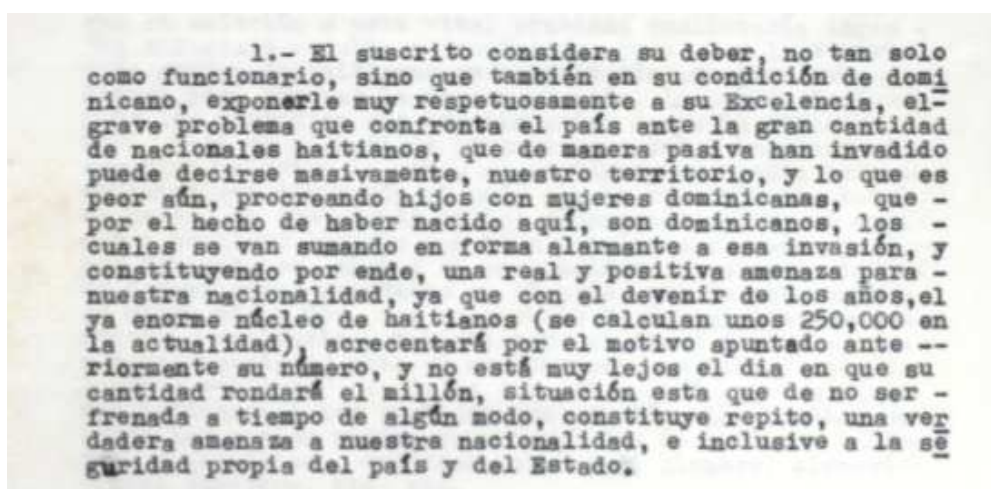
Después de varias generaciones y como resultado del declive de la industria de la caña, muchas de estas personas se insertaron con normalidad en la sociedad dominicana fuera de

---

<sup>67</sup> WOODING Bridget. "El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana" (2010) FLACSO/CIES-UNIBE, Observatorio de Migrantes del Caribe (OBMICA) pág. 118. En él se destaca el papel que la Organización Internacional OXFAM en 1978 jugó para despertar la atención del sistema internacional de los derechos humanos, incluyendo la OIT y la sociedad antiesclavista, sobre la situación en que vivía esta población, saliendo a relucir el "contrabando" de braceros que las élites de ambos países realizaban a través de vías oficiales por el sistema creado de contingentes para trabajar en los ingenios. En todo este sistema intervenían los empresarios dueños de los ingenios, los militares fronterizos y los funcionarios encargados de la gestión. Véase asimismo informe de WOODING, B. y MOSELEY-WILLIAMS, M. "Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en República Dominicana", Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJR), República Dominicana (2004). Ver asimismo LOZANO, W. "Políticas migratorias y relaciones dominico-haitianas: de la movilidad insular del trabajo a las presiones de la globalización" en LOZANO, W., WOODING, B. "Los retos del desarrollo insular: desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones domínico-haitianas en el siglo XXI", FLACSO República Dominicana (2008).

<sup>68</sup> Fondo Presidencia Palacio Nacional. Sujeto: Consejo Estatal de Azúcar. Caja 15.919 1964-1986. Archivo General de la Nación, Santo Domingo, cit. en Hintzen 2014. Donde un auxiliar del Estado Mayor, G-2, oficial de inteligencia comunica al Jefe del Estado Mayor en 1982 que se ha descubierto un contingente de haitianos enviados a diferentes ingenios sin los documentos requeridos. En otra comunicación similar el jefe del Estado Mayor comunica a Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas de la detención de 172 haitianos por negarse a entregar sus pasaportes para ser intercambiados por los documentos que el CEA distribuía o fichas". Véase Doc. Fondo Presidencia Palacio Nacional. Sujeto: Bracero Haitianos. Caja 14.461 1953-1991. Archivo General de la Nación, Santo Domingo, cit. en Hintzen 2014 (anexo 7). Estos documentos evidencian en enfoque de seguridad y la limitación de derechos en torno a la inmigración laboral en contingentes de los braceros haitianos, situación que como vemos a inicios de los años ochenta estaba plenamente vigente. Por ello la cultura política democrática y de respeto de derechos no apareció en 1978 al inicio de la transición a la democracia después de las primeras elecciones libres según los expertos, sino que es un proceso en construcción, como lo es el imaginario de la inmigración haitiana en el país, aunque la dinámica haya cambiado.

estas comunidades, donde los niveles de pobreza, falta de servicios y de exclusión son aún alarmantes. Esta integración natural se dio a pesar de que durante los años de explotación de la caña en los que como decimos participaron masivamente los inmigrantes haitianos, se produjeron ambos, factores de asentamiento y factores de falta de integración. En efecto, las autoridades dominicanas siempre tuvieron la concepción de circularidad y temporalidad de la inmigración haitiana y existían importantes sectores del poder del Estado muy renuentes a cualquier proceso de integración de esta inmigración en la sociedad dominicana, mucho más en la puesta en marcha de cualquier política que la favoreciera, como muestra el extracto siguiente<sup>69</sup>:



1.- El suscrito considera su deber, no tan solo como funcionario, sino que también en su condición de dominicano, exponerle muy respetuosamente a su Excelencia, el grave problema que confronta el país ante la gran cantidad de nacionales haitianos, que de manera pasiva han invadido puede decirse masivamente, nuestro territorio, y lo que es peor aún, procreando hijos con mujeres dominicanas, que por el hecho de haber nacido aquí, son dominicanos, los cuales se van sumando en forma alarmante a esa invasión, y constituyendo por ende, una real y positiva amenaza para nuestra nacionalidad, ya que con el devenir de los años, el ya enorme núcleo de haitianos (se calculan unos 250,000 en la actualidad), acrecentará por el motivo apuntado anteriormente su número, y no está muy lejos el día en que su cantidad rondará el millón, situación esta que de no ser frenada a tiempo de algún modo, constituye repito, una verdadera amenaza a nuestra nacionalidad, e inclusive a la seguridad propia del país y del Estado.

Fuente: Archivo General de la Nación, Memorando del Director General de Migración al Presidente Joaquín Balaguer 1969<sup>70</sup>

A pesar de ello se mantuvo durante muchos años una política de *laissez-faire* frente a este asunto, a pesar de que ya en 1976 algunas altas autoridades solicitaron modificación de la

<sup>69</sup> Las autoridades dominicanas manifestaron esta preocupación en diferentes momentos históricos a lo largo de la historia del siglo XX. Las autoridades de migración y de la Junta Central Electoral venían manifestando una profunda preocupación por estos asentamientos desde los años setenta, particularmente por la descendencia nacida en la República Dominicana porque en ese momento hasta el cambio de política, eran considerados dominicanos por nacimiento en el país. Se han encontrado documentos en el Archivo General de la Nación que datan de esos años donde se expresa profunda preocupación porque según la ley de cedula una vez transcurridos treinta días de su permanencia en el país las autoridades debían documentar a todo extranjero en el país. Es más, manifiesta preocupación por el hecho de que inmigrantes haitianos en situación irregular no pueden ser deportados por tener mujer dominicana e hijos nacidos en el país, que son dominicanos por el hecho de haber nacido en el país" (Fondo Presidencia Palacio Nacional. Sujeto: Bracero Haitianos. Caja 14.453 1958-1978. Archivo General de la Nación, Santo Domingo). Además se muestran evidencias de la falta de libertad de circulación y movimiento de los inmigrantes haitianos, a través de la incautación de pasaportes para evitar salir del batey o el traslado forzoso a otras explotaciones si se encontraban fuera del batey al que pertenecieran, además de no permitir que los inmigrantes haitianos se dedicaran a otras actividades, y existía la prohibición, aunque no de forma explícita, de dar permisos para desarrollar cualquier otra actividad productiva diferente de la caña de azúcar a los inmigrantes haitianos (Hintzen 2014: 214).

<sup>70</sup> Fondo Presidencial Palacio Nacional. Sujeto: Braceros Haitianos. Caja 14,455 1967-1989. Archivo General de la Nación, Santo Domingo, cit. en HINTZEN, Amelia 2014, pág. 226.

normativa referente a la adquisición de la nacionalidad por nacimiento en el territorio y normativa relacionada<sup>71</sup>. Sin embargo dicha reforma no tuvo lugar por vía constitucional hasta 2010, norma que establece el régimen de nacionalidad. Ello no quiere decir que antes no se pusiera en marcha una política de limitación y restricción de acceso a la nacionalidad dominicana, la cual los indicios nos muestran estaba dirigida a esta población, a través mecanismos administrativos, jurisdiccionales y legales, como se verá más adelante.

A pesar de ello durante muchos años los asentamientos de inmigrantes haitianos no solo fueron tolerados por las autoridades dominicanas, sino que las mismas estuvieron documentando regularmente a los braceros e inscribiendo a sus hijos con normalidad en el registro civil hasta 1986<sup>72</sup>. Algo pasó después que truncó las expectativas de crecimiento e integración de estas comunidades descendientes de inmigrantes haitianos en la sociedad dominicana: la política de Estado sobre inmigración y ciudadanía se hizo progresivamente más restrictiva, particularmente a partir de los años ochenta. Ya a finales de los años noventa las prácticas restrictivas de acceso al registro civil de descendientes de inmigrantes haitianos se hizo tan generalizada que se prestó a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidiera sobre un caso pertinente a dos niñas nacidas en República Dominicana de tercera generación donde el Estado resultó condenado<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*

<sup>72</sup> RIVEROS, Natalia (2014), "El estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación", Observatorio de Migrantes del Caribe Santo Domingo, pág. 73.

<sup>73</sup> El sistema regional de derechos humanos, creado para hacer valer la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969, ratificada por la República Dominicana en 1978, ha sido el que más repercusión ha tenido en la clase política nacional por la jurisdicción contenciosa y vinculante a las partes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que fue aceptada por la República Dominicana el 25 de marzo de 1999. Sobre República Dominicana la CIDH ha decidido varios casos en relación a su política migratoria y de ciudadanía. El caso de las niñas *Yean y Bosico contra República Dominicana*, Sentencia emitida el 8 de septiembre de 2005 versa sobre un caso ocurrido en el año 1997 de falta de inscripción en el registro civil a dos niñas de ascendencia haitiana, a pesar de cumplir con los requisitos de acuerdo a la ley de registro civil. La Corte dictaminó la responsabilidad internacional del Estado por violación del derecho al nombre, a la nacionalidad, a la igualdad ante la ley, a la personalidad jurídica y a la dignidad y conminó al reconocimiento de la responsabilidad, indemnización de las víctimas y modificación del complicado procedimiento administrativo de declaraciones de nacimiento tardías. A pesar de que las niñas recibieron sus actas de nacimiento y se resarcó a las víctimas, no hubo reconocimiento de la responsabilidad y no se modificó el procedimiento. Esto provocó la sentencia de excepciones preliminares también condenatoria de la Corte en el año 2006. Desde entonces se han producido dos sentencias más de la CIDH en relación a las políticas relacionadas con la inmigración haitiana de la República Dominicana, como el caso *Nadege Dorzema y otros contra República Dominicana*, Sentencia de 24 de octubre de 2012 (fondo, reparaciones y costas) donde el Estado fue condenado por violación del derechos a la vida, el deber de protección, abuso en el uso de la fuerza, expulsiones masivas y violación debido proceso aunque no se pronunció por improcedente sobre derechos al nombre, a la personalidad jurídica y a la igualdad ante la ley de las víctimas. La más reciente es el caso de *Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas contra República Dominicana* decidido el 28 de agosto de 2014, en el cual la Corte se pronunció en relación a la expulsión de dominicanos de ascendencia haitiana y a su derecho a la igualdad ante la ley, al nombre, a la nacionalidad, a la personalidad jurídica, en relación a expulsiones masivas de inmigrantes haitianos. Véase <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/casos-contenciosos>. Como reacción a dicha Sentencia, el Tribunal Constitucional recientemente, haciendo eco de las protestas de algunos grupos políticos en contra de la jurisdicción contenciosa de la Corte

Desde finales de los años ochenta el perfil de la inmigración haitiana se diversifica en otros sectores agrícolas y de la economía productiva debido al declive de la industria del azúcar y a la suspensión en 1986 de los acuerdos bilaterales de importación de braceros haitianos. La inmigración haitiana se vuelve entonces más urbana y entra en contacto con la población dominicana receptora. De acuerdo a la teoría economicista clásica de las migraciones internacionales, este fenómeno se explicaría a través de factores de expulsión y de atracción. Las durísimas condiciones de vida de Haití empujan a la población a emigrar a República Dominicana. Este flujo ha sido reforzado por el alto crecimiento de la economía dominicana que tiene un efecto de atracción, pues aumenta la demanda de la mano de obra nacional y extranjera. Además entre República Dominicana y Haití el costo de desplazamiento es muy bajo, debido a que la frontera está mal resguardada y con pocos obstáculos naturales que dividen los dos países.

## 1. ANTECEDENTES SOCIOPOLÍTICOS DE LA INMIGRACIÓN HAITIANA

### *a) Relación del Estado con la inmigración de origen haitiano: una historia de exclusión*

A pesar de que, como se ha visto, República Dominicana ha virado en los últimos años en su tendencia migratoria para llegar a constituirse en términos cuantitativos en un país de emigrantes; desde una perspectiva cualitativa, permeada por el pensamiento político, relaciones binacionales, instituciones políticas, sociedad y cultura dominicanas, es aún un país de inmigración. El imaginario colectivo y el debate político sobre migración aún giran en torno a la actuación del Estado en relación a la inmigración de población de origen haitiano. Según un amplio grupo de historiadores, sociólogos y antropólogos dominicanos, el posicionamiento del tema de la inmigración haitiana en la agenda pública a lo largo de la historia del país es producto de las conflictivas relaciones históricas entre los dos países y los

---

Interamericana, declaró en Sentencia firme que dicha Corte no es jurídicamente vinculante para la República Dominicana, debido a un tecnicismo en el acto interno de ratificación parlamentaria de dicha jurisdicción en 1999. La Corte en respuesta ha reafirmado que en lo que al derecho internacional y al sistema regional respecta, el acto de ratificación internacional es válido y no ha sido renunciado por el Estado dominicano, por tanto República Dominicana continúa obligada a acogerse a su jurisdicción.



conflictos étnico-culturales en torno a las relaciones sociales entre grupos de diferentes orígenes, principalmente europeo y africano. Para unos, la cultura nacional debe asimilarse con los modelos europeos, con modelos estéticos, artísticos e institucionales occidentales, con un ideal estético caucásico adornado por la tradición judeo-cristiana occidental. Todo ello a pesar de la expresión popular dominicana del “negro detrás de la oreja” que todos los dominicanos tienen. Para otros, la esencia cultural dominicana integra también y de manera fundamental la variable africana, de tal forma que la expresión popular más que negro, debería decir que lo que los dominicanos tienen es el blanco detrás de la oreja en un cuerpo negro o predominantemente mulato<sup>74</sup>.

Este conflicto étnico-cultural viene además alimentado por una tradición histórica de conflicto político con Haití y su relación con la creación de la nación e identidad dominicana en la que se sostendría el Estado soberano. Se ha dicho al mismo tiempo que el conflicto étnico-cultural ha sido explotado y magnificado por el poder autocrático del Estado dominicano a lo largo del siglo XX, por ser la plataforma perfecta para la manipulación popular hacia ambiguos discursos soberanistas, mientras se desviaba la atención de asuntos internos de especial relevancia, como el patrimonialismo de los líderes hacia el Estado, la falta de libertades y la desigualdad social<sup>75</sup>.

b) *El concepto de identidad en la construcción del Estado-nación y las políticas de inmigración y ciudadanía*

El concepto de identidad no se puede obviar del análisis social actual aunque debe hacerse desde una posición crítica. A pesar de ello identidad ha sido a menudo planteado como una categoría analítica y no práctica<sup>76</sup>, porque no podemos afirmar que el concepto exista más allá de su funcionalidad social y política contemporánea.

---

<sup>74</sup> CANDELARIO, Ginettea, E.B., (2007), “Black Behind the Ears, Dominican Racial Identity from Museums to Beauty Shops”, Duke University Press, Durham & London.

<sup>75</sup> Véase entre otros autores, DILLA ALFONSO, Haroldo, “República Dominicana y Haití: Entre el peligro supuesto y el beneficio tangible”, en *Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina*, núm.192, Julio-Agosto 2004.

<sup>76</sup> COOPER Frederick y BRUBAKER Rogers, “Identity”, en *Frederick Cooper, Colonialism in Question, Theory, Knowledge and History*, University of California Press, 2005.

En la lógica de “identidad” como construcción social e histórica se ve el elemento de la identificación externa o categorización que agentes externos, incluidos los Estados, realizan de los individuos. El Estado como catalogador de los individuos por criterios de supuesta identificación étnica o racial u otros tipos de identidades externas, en el mejor de los casos se puede ver como una manera de organizar la sociedad hacia una mejor gestión, en el peor, como plantea Foucault, como un instrumento de control y monopolio del poder de los símbolos sociales, que afecta a los comportamientos entre los individuos y de éstos con el Estado<sup>77</sup>.

Posiciones alineadas con el constructivismo plantean que en el ser humano no hay una identidad inmutable, sino que existen identidades múltiples y que éstas son inestables, fluctuantes y fragmentadas e incluso negociadas. Esta descripción ayuda a entender el concepto de identidad en un contexto social, pero no es útil como herramienta para construcciones teóricas porque es demasiado elástico, precisamente porque es una construcción social y por ello hemos de entenderlo en el contexto histórico-político de la creación de la nación y de cómo se construyen, refuerzan o redefinen identidades colectivas y cómo el papel del Estado y de las políticas públicas que se pongan en marcha es esencial. Así, según esta teoría que la autora suscribe, las identidades colectivas no son perpetuas y plantear una identidad nacional pétrea es, cuanto menos, una utopía histórica y social cargada de elementos ideológicos.

Hay autores que señalan la geografía y la educación pública e institucionaliza como elementos determinantes en la construcción de una determinada concepción de nación y de identidad colectiva. A modo de ejemplo nos recuerda Rodríguez Lestegás cómo en España los poderes públicos impusieron la concepción de “espíritu nacional” durante décadas de dictadura, fomentando una concepción única y pétrea de la nación española en una suerte de “comunidad imaginada” que permite interpretar el origen, la difusión y el arraigo de los nacionalismos, no solo europeos sino también latinoamericanos<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> FOUCAULT, M., “Estrategias de Poder”, Obras Esenciales, Volumen II, Ed. Paidós Ibérica. S.A., 1999.

<sup>78</sup> RODRIGUEZ LESTEGÁS, Francisco, “Territorialidad y pertenencia: la construcción geográfica de identidades”, “Identidad y ciudadanía, reflexiones sobre la construcción de identidades”, Francisco Rodríguez Lestegás (coord.), *Cuadernos para el análisis* 24, Ed. Horsori, Universidad de Santiago de Compostela, junio 2008.

En República Dominicana los ideólogos nacionalistas de la dominicanidad la definen y promueven desde el anclaje a los padres de la patria independiente, única y enfrentada a Haití<sup>79</sup>. El simbolismo es importante para la formación del *ethos* y su relación con los regímenes migratorios e impacta en el proceso de integración sociocultural de los inmigrantes. El simbolismo patrio se refleja en el *ethos* dominicano en contraste con la simbología de lo que constituye Haití; por eso existe rechazo de lo haitiano desde las estructuras sociales y estatales<sup>80</sup>.

Tratando de movernos hacia una visión ontológica del concepto en relación con el individuo y la sociedad, es pertinente la visión de Brubaker al plantear que hay que prescindir de las visiones esencialistas del término en cuanto que la identidad ya no es la esencia del ser humano y que los conceptos de “identificación, categorización y conexión grupal” son más cercanos al análisis ontológico de lo que hemos venido a llamar “identidad” (Cooper y Brubaker 2005). La identidad tiene que ver en la actualidad con la situación social en que se encuentra el individuo, en tanto a que éste se identifica a sí mismo en relación a los otros y es producto de muchas interacciones. Éste se puede identificar con diferentes grupos y situaciones simultáneamente o puede abandonarlos.

Esto es palpable en las sociedades modernas, cada vez más producto de la globalización. Esta tendencia a una identidad colectiva inestable y cambiante, incluye a la sociedad dominicana, donde el desarrollo de nuevos sectores de la economía y el trans-nacionalismo de los emigrantes dominicanos han contribuido a ir abandonando esa visión inmutable y esencialista de identidad. No obstante, por otro lado, el concepto de identidad colectiva en República Dominicana, está permeada de relaciones interétnicas conflictivas aún no resueltas. Aunque cada país tiene un desarrollo histórico particular con resultados distintos, predomina en la

---

<sup>79</sup> Pelegrín Castillo (2011), “Haití y los intereses nacionales”, Ed. Santuario, Santo Domingo, ISBN: 978-9945-473-72-8. El fundador del partido neo-nacionalista Fuerza Nacional Progresista (FNP), Pelegrín Castillo, lleva a un discurso anti-inmigración de temor ante la supuesta orquestación de un plan para crear una minoría nacional dentro del país, aunque no se establece hacia dónde o contra quién, vaguedad que lleva a la irrealidad si, como además establecen los expertos conocedores de la inmigración en República Dominicana, los datos que se tienen demuestran un proceso extraordinario de integración cultural de los inmigrantes a la sociedad dominicana predominante, incluidos sus valores y su cultura, impregnados en los descendientes a través del sistema educativo y otros elementos de identificación colectiva de la nación dominicana, aunque el proceso haya sido excluyente. Véase LOZANO Wilfredo (2008), “La paradoja de las migraciones. El Estado Dominicano Frente a la Inmigración Haitiana”, Ed. UNIBE, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pág 107.

<sup>80</sup> TAYLOR WOODS Eric y DEBS Mira “Towards a cultural sociology of nations and nationalism” en *Nations and Nationalism*, Journal of the Association for the Study of Ethnicity and Nationalism (ASEN), núm. 19 (4) 607-614, John Wiley & Sons Ltd, 2013, pág 608.

región latinoamericana el paradigma de la superioridad de la raza blanca y las culturas europeas, en contraste con negros y amerindios.

Así, por ejemplo en Brasil, después de la independencia y de la abolición de la esclavitud en 1888, la política gubernamental mantuvo un enfoque de asimilación de la cultura negra y de progresivo blanqueamiento de la “raza” y cultura nacional hacia una europeización, aunque con peculiaridades propias de la mezcla interétnica dominante. Desde las políticas racistas de principios de siglo, hasta las matizadas de inexistencia de inferioridad biológica de la raza negra, aunque sí cultural, no se logró superar la condición de subordinación social y económica de la población negra. Se pasó de las políticas que ignoraban el asunto étnico-racial como un problema, a los intelectuales precursores de la mezcla de razas, mestizaje y la democracia racial<sup>81</sup>. No es hasta los años 80 en que los censos de población comienzan a indicar la variable étnica que evidenció una relación directamente proporcional entre los índices mayores de pobreza y el grado de negritud. Esto es debido, entre otras razones, a lo que se ha venido a denominar “racismo cordial” de los últimos años a través del cual se exalta lo negro en el discurso pero en las políticas públicas esta población sigue sin existir plenamente<sup>82</sup>.

El caso brasileño y su evolución histórica guarda abundantes similitudes con el contexto de República Dominicana en cuanto a la vinculación de las políticas de blanqueamiento de la raza con las políticas migratorias europeizantes, a la negación social de la existencia de un conflicto interétnico entre lo negro, mulato y blanco; siempre con el “negro detrás de la oreja”, que se debe ocultar. Durante el siglo XX, las políticas racistas estaban directamente vinculadas con el anti-haitianismo alimentado por las elites políticas, en particular durante la dictadura de Leónidas Trujillo de 1930 a 1961. El Estado en ese momento encontró en las raíces amerindias un práctico concepto ideológico, aunque hacía siglos que el pueblo Taíno había desaparecido como tal. Ello proporcionaba una explicación oficial al colorido multiculturalismo de la sociedad que indirectamente deslegitimaba sus raíces africanas<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> VELASCO MOLINA, M. “Políticas raciales en Brasil: 1862-1933”, Revista Latin@merica, México 2015, Vol.2, pp.31-64, en [http://www.cialc.unam.mx/web\\_latino\\_final/archivo\\_pdf/Lat61-31.pdf](http://www.cialc.unam.mx/web_latino_final/archivo_pdf/Lat61-31.pdf).

<sup>82</sup> DE PAULA, B.X., “Historia y cultura afro-brasileña y la contribución de las poblaciones de matrices africanas en Brasil”, Estudios Históricos, CDHRP, Año III, No. 7, Uruguay Octubre 2011, en <http://www.estudioshistoricos.org/edicion7/eh0703.pdf>

<sup>83</sup> DIÈNE, Doudou, “Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, MCDUGALL,

Aunque existe una gran polémica nacional sobre el tema, hay suficientes indicios históricos que nos llevan a afirmar que en República Dominicana, como en Brasil, ha existido una ideología basada en la superioridad de la raza blanca y culturas europeas y en ignorar la existencia de un conflicto étnico-social en torno a la africanidad de la sociedad. En ese contexto se inserta el análisis de la inmigración haitiana que, como decíamos, está además teñida de unas relaciones históricas muy complejas en las que el aspecto social y cultural juega un rol considerable debido a las fuertes raíces africanas de la sociedad haitiana.

La política de deslegitimación de las raíces africanas en la cultura dominicana, como nos recuerda el relator especial de Naciones Unidas sobre racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia, fue puesta en práctica mediante la omisión en los libros de historia de toda referencia a las contribuciones de los esclavos africanos y sus descendientes y la creación de un sistema de registro civil que clasificaba a los dominicanos en función de sus raíces hispánicas y amerindias y negaba toda referencia a su color que pudiera vincularlos con la raza negra y Haití. El dictador Trujillo, cuyo origen racial era claramente mixto, desarrolló una ideología anti-haitiana que utilizaba los términos "raza" y "nación" como sinónimos para indicar que los haitianos y los dominicanos pertenecían no sólo a naciones diferentes, sino también a razas diferentes. Una vez que los haitianos fueron considerados por el gobierno de Trujillo como una amenaza a la cultura y la identidad social y étnica de la sociedad dominicana, se adoptaron medidas para dar legitimidad e institucionalizar esa ideología racista, en particular leyes que imponían multas, penas de prisión y en ocasiones la deportación a los practicantes del vudú.

El conflicto social y cultural en torno a la inmigración haitiana en República Dominicana responde además a parámetros de clase social, a paradigmas creados en torno a la condición cultural y étnico-racial de los inmigrantes haitianos, como decimos, directa y mayoritariamente de origen africano. Esto para algunos sectores dominantes dominicanos constituye la némesis de la "dominicanidad" y una amenaza permanente a la "identidad nacional" dominicana, que no necesariamente corresponde a la mayoría de colectividad dominicana, ya que es un país enormemente diverso y heterogéneo, como muchos en la región. Esta realidad social choca frontalmente con el ideario blanqueado hispanizante de las elites dominicanas como construcción de la identidad nacional y la cultura dominicanas

---

Gay, sobre su misión a la República Dominicana (23 a 29 de octubre de 2007)", A/HRC/7/19/Add.5 y A/HRC/7/23/Add.3 18 de marzo de 2008.

iniciada con los padres de la patria dominicana (Candelario 2007: 35). En la actualidad el día de la independencia nacional es la conmemoración de la independencia frente a Haití, el 27 de febrero de 1844. Esta tendencia ideológica continuó creciendo tras el final de la dictadura de Trujillo, en especial mediante la consolidación de determinados discursos que presentaban República Dominicana como un país predominantemente poblado por descendientes de europeos cuya supervivencia estaba en peligro por la mezcla con la sangre de razas distintas de la blanca (Diène Doudou 2008: 28).

En relación a los actores de las políticas raciales del Estado nos encontramos con la figura de Joaquín Balaguer, quien, además de ejercer la presidencia en sucesivos periodos del post-trujillismo y ser una persona cercana al dictador, fue una influyente figura intelectual y política hasta su muerte en 2002. Al dominar durante decenios la escena política del país, desempeñó una función considerable en el afianzamiento de los prejuicios raciales en República Dominicana mediante sus escritos, ideas políticas y acciones de gobierno. Actores sociales, activistas de derechos humanos y comunidades de inmigrantes han denunciado que son preocupantes las frecuentes manifestaciones en la actualidad de esa herencia histórica anti-haitiana que impregna el país a nivel social, económico, político y cultural. Esto se refleja de forma clara en la convergencia del mapa de marginación social y económica con el de las comunidades de ascendencia haitiana y las de origen africano (Diène Doudou, 2008: 28).

La ideología racista de principios del siglo XX fue puesta en práctica mediante una política migratoria orientada a la promoción de la inmigración procedente de Europa y otras regiones para "blanquear" la población y limitación y control de la inmigración negra y de Haití. Esto se reflejó en las leyes 5002 de 1911 y 5074 de 1912.

"Queda prohibido en la Republica Dominicana la inmigración de braceros de cualquier raza que no sea caucásica, sus familiares inmediatos y otros dependientes a menos que sean por los puertos habilitados y los puntos de la frontera que se prescriben por la Secretaria de Estado de Agricultura e Inmigración".

Así, en un principio se intentó poblar el territorio nacional de trabajadores de raza caucásica, aunque eso no fue posible. En todo caso, como decíamos, desde el inicio de la regulación del fenómeno migratorio, a inicios del siglo XX, la tendencia fue manejar dos tipos de inmigración. Por un lado, la temporal, a través de un sistema más o menos oficial de reclutamiento de braceros, cuyo régimen de estadía y derechos posteriormente se consolidó por un sistema de acuerdos bilaterales con la Republica de Haití y respaldado por la Ley

General de Migración 1939<sup>84</sup>, donde ya no existía la mención expresa a la raza o al origen étnico del inmigrante, pero se diseñaron los mecanismos de control de la inmigración haitiana, necesaria para el crecimiento del proyecto económico de agro-exportación, pero considerada una amenaza para el proyecto de nación dominicana que se estaba fraguando desde la independencia.

“Los jornaleros temporeros serán admitidos en el territorio dominicano únicamente cuando soliciten su introducción las empresas agrícolas y esto en la cantidad y bajo las condiciones que prescriba la Secretaría de Estado de Interior y Policía, para llenar las necesidades de tales empresas y para vigilar su admisión, estadía temporal y regreso al país de donde procedieron” (artículo 3 *in fine*).

Así, aunque no oficialmente, esta política tenía una clara inclinación a favor del asentamiento e integración de los inmigrantes europeos, en detrimento de los inmigrantes del otro lado de la isla, quienes en su inmensa mayoría desde los primeros tiempos ya engrosaban mayoritariamente las filas de los trabajadores de la floreciente industria de la caña de azúcar<sup>85</sup>.

## 2. INTRODUCCIÓN HISTÓRICO-POLÍTICA CONTEMPORÁNEA DEL PAÍS

La dictadura militar del General Leónidas Trujillo convirtió al país en un instrumento de control político, económico y social para la consecución de sus intereses, convirtiendo en una farsa cualquier intento de constitucionalidad, lo que generó una grave herida en la estructura política y social dominicanas. Esa relación estaba basada en una relación de subordinación entre el Estado y la sociedad de la segunda al primero, y de exclusión de la población dominicana de la toma de decisiones políticas y económicas y de los beneficios del crecimiento económico. Ese crecimiento fue resultado del alto precio de los productos primarios después de las guerras mundiales, en particular del azúcar, principal producto de agro-exportación desde finales del siglo XIX y de la estrategia de poner en marcha a partir de los años cuarenta una industria de sustitución de importaciones que sirvió, a través de

---

<sup>84</sup> Ley de inmigración No. 95 del 14 de abril de 1939, Publicada en la Gaceta Oficial No. 5299, actualizada con todas las modificaciones hasta la fecha de esta publicación (año 1984), Secretaría de Estado de Interior y Policía. Dirección General de Inmigración. Reglamento de migración n° 279, del 12 de mayo de 1939. Ley Número 95 de Inmigración con todas sus modificaciones y leyes y disposiciones conexas, Ciudad Trujillo. Editorial Stella, 1947. Citado por Lauro Capdevila en “Una discriminación organizada: las leyes de inmigración dominicanas y la cuestión haitiana en el siglo XX”, Universidad de París. Reglamento de migración n° 279, del 12 de mayo de 1939.

<sup>85</sup> MOYA PONS, F., “Breve Historia Contemporánea de la República Dominicana”, Fondo de Cultura Económica, México (1999) e “Historia Contemporánea de la República Dominicana”, *Historia de las Antillas*, Vol. II. CSIC (2010).

prebendas, para el enriquecimiento del dictador y de su grupo de colaboradores y aliados cercanos. Según nos ilustra Moya Pons, cuando la dictadura fue finalmente derrocada en enero de 1962 la República Dominicana con una población de cuatro millones de habitantes, se enfrentaba al 60% de la población viviendo aún en áreas rurales empobrecidas y un nivel de analfabetismo del 70% a pesar de que uno de los principales logros del régimen había sido el mencionado crecimiento económico. Mientras, la población continuaba sumida en la pobreza, resultado del alto precio de los productos básicos, los malos salarios y baja productividad, el desempleo, la vulnerabilidad social y la falta de institucionalización de las políticas sociales de paliación, sin vocación alguna hacia la cohesión social, basadas, como toda su administración, en cuanto a la población se trataba, en criterios clientelares y paternalistas<sup>86</sup>.

En 1963 llegó al poder Juan Bosch, reconocido por los sectores reformistas por elaborar la primera constitución democrática dominicana, la laicización de la educación y un proyecto de reforma agraria que no se concluyó por su derrocamiento a través de un golpe de Estado en ese mismo año de 1963. Después de una guerra civil y la intervención del ejército de los Estados Unidos, con el aval de la Organización de Estados Americanos (OEA), subió al poder Joaquín Balaguer, hombre de confianza del dictador Trujillo quien formó un partido instrumental, sin estructura ni programa político alguno, llamado Partido Reformista que luego se constituyó en el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC). En 1966 se aprobó una nueva Constitución derogando el texto anterior de corte progresista, limitando fuertemente la participación política y las libertades ciudadanas. Balaguer logró mantenerse en el poder de 1966 a 1978 a través de prácticas caudillistas, autoritarismo y fraudes electorales, con una gran corrupción en la gestión estatal. Esos fueron años sangrantes para las instituciones y la economía dominicanas donde se consolidó la cultura política de la dictadura trujillista, creando un régimen “bonapartista, burocrático y contrainsurgente”, como algunos autores han venido a denominarlo<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Había hambre en los campos porque la agricultura del campesinado estaba estancada debido a que el aumento de la producción se había basado en nuevas áreas de cultivo por no tener incentivos para el mejoramiento técnico y el uso de fertilizantes, maquinaria, buenas semillas y control de plagas era muy limitado; sólo la elite empresarial sobre todo del sector mercantil con algunas incursiones en proyectos industriales de pequeña envergadura, algunas de origen extranjero, habían sido beneficiados con el régimen de Trujillo. Véase MOYA PONS, F. (2010), pág. 346.

<sup>87</sup> MORENO CEBALLOS, N. “El Estado dominicano. Origen, evolución y forma actual, 1844-1982”, 4ª ed. Santo Domingo, 1989, pág. 225; cit. en. ALCÁNTARA SÁEZ, M. (1990), “Sistemas Políticos de América Latina”, Vol II, ed Tecnos, Madrid, pág. 80.



Contrario a lo esperado, con el inicio de la transición hacia la democracia con la subida al poder del Partido Revolucionario Democrático (PRD) en 1978 el modelo de Estado clientelar y patrimonial no cesó, como tampoco la corrupción endémica del sistema político. Durante los siguientes ocho años de gobierno del PRD (1978-1986), los líderes del partido socialdemócrata perdieron la oportunidad de realizar una reforma social y económica en profundidad, siendo herederos de la cultura política de los regímenes autoritarios y una tradición política de corrupción y patrimonialismo en la gestión estatal. Esto provocó decepción entre el electorado y la población. Los líderes del PRD, salpicados por escándalos de corrupción que Balaguer se encargó hábilmente de explotar y sacar a la luz, perdieron las posteriores contiendas electorales frente a Balaguer y su partido, el PRSC.

Así Balaguer subió de nuevo al poder a través de elecciones más o menos libres y competitivas en dos legislaturas sucesivas (1986 y 1990), con un discurso “moralizante y conservador” (Alcántara Sáez, 1990: 91) y de lucha contra la corrupción, paradójicamente, a pesar de los años de malos manejos de su gobierno y los años de complicidad con el régimen patrimonialista y corrupto de Trujillo, demostrando a lo largo de su gobierno que su capacidad para las prácticas corruptas y destreza en amañar elecciones no había mermado con la edad, como se demostró con el fraude electoral de 1994, verificado por la Organización de Estados Americanos (OEA) (Moya Pons 2010: 251).

Finalmente, por presión internacional, Balaguer dejó el relevo en 1996 a opciones de centro izquierda, en este caso fue Leonel Fernández Reyna del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), pupilo del que fue el líder más carismático de izquierda desde los años 60, Juan Bosch. Sin embargo la desideologización y débil institucionalización de los partidos políticos dominicanos provocaron una, en otro tiempo impensable, alianza entre el PRSC de Balaguer y el PLD, heredero de Bosch<sup>88</sup>. Una vez en el gobierno, Fernández abandonó pronto sus postulados de izquierda, siendo criticado por algunos círculos intelectuales y sociedad civil dominicanos por acogerse a políticas de privatización de empresas estatales y por no luchar contra la corrupción y el clientelismo político<sup>89</sup>. Sin embargo su gestión fue también alabada

---

<sup>88</sup> Estos temas son tratados entre otros por ALCÁNTARA SÁEZ (1990) con un enfoque institucionalista en la descripción de la política y el Estado Dominicanos; así como con una detallada y anecdótica descripción de la historia económica y social del país desde su independencia definitiva de España en 1864, posterior a su independencia de Haití en 1844.

<sup>89</sup> Entre otros, en su trabajo sobre políticas sociales en República Dominicana, CAÑETE ALONSO R., y DOTEL, O. (2007). “Política Social en República Dominicana (1930-2007), ¿Inclusión o Asistencialismo?”, Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J. Santo Domingo.

por sacar al país del aislamiento y mejorar las relaciones con otros países del Caribe como miembro del grupo de países de la ACP<sup>90</sup>.

A Leonel Fernández le sucedió Hipólito Mejía del PRD de 2000 a 2004, cuyo relevo fue tomado de nuevo por Leonel Fernández en las dos siguientes legislaturas hasta 2012, cuando fue sustituido por el también gobierno del PLD de Danilo Medina que continúa en el poder. Lo que ha sido común en los gobiernos desde transición a la democracia en 1978, incluidos los gobiernos de izquierda, el socialdemócrata PRD, considerado como el partido de las masas, ha sido la desideologización de los partidos y de las alianzas inter-partidarias de cortes ideológicos supuestamente opuestos. El partido de centro, fue convertido en un partido conservador aunque sin una ideología claramente definida. Los expertos mencionan que el PLD falló en utilizar el poder para fortalecer la institucionalidad democrática, así como poner en marcha una política social y económica que redujera las brechas de desigualdad y los índices de pobreza en el país (Lozano 2013)<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Estados de África, del Caribe y del Pacífico, firmantes del Acuerdo de Lomé y sus posteriores modificaciones (en 2000 fue sustituido por el Acuerdo de Cotonú), al que República Dominicana se unió en 1984, el cual es un acuerdo comercial y de cooperación que supone el intercambio de productos específicos con un sistema de compensación por las fluctuaciones en el comercio internacional de azúcar, bananas, café, cacao y ganado vacuno, entre otros. Lo interesante de esta asociación es que la Unión Europea promueve la creación de mecanismos institucionales y políticos de integración regional ente los países caribeños miembros.

<sup>91</sup> Óp. Cit. 11.



## **CAPITULO 7**

### **LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y LA INMIGRACIÓN HAITIANA**

#### **1. EL LARGO CAMINO DE LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA: UNA POLÍTICA DISCURSIVA**

La dominicana es una transición democrática relativamente reciente. El proceso del paso de un gobierno de perfil autoritario a uno de perfil democrático, comenzó en 1961 con la muerte de Trujillo y terminó de cerrarse el esquema de Estado democrático en 1978. En ese año llegó al poder la oposición con la primera cita electoral después de fuerte presiones sociales, en un régimen de libertad de partidos después del periodo de doce años de gobiernos autocráticos del presidente Joaquín Balaguer. Alcántara plantea que desde el punto de vista teórico en República Dominicana se conformó un modelo de transición intermedia durante los dieciséis años de transición, similar a los procesos acaecidos en la década de los cincuenta en Colombia y Venezuela y los de la década de los 80 en el Cono Sur, debido a que los actores apenas se modificaron en este periodo, manteniendo un alto grado de personalización del liderazgo (Moreno Ceballos 1989: 77).

Con el derrocamiento en las urnas de Joaquín Balaguer, heredero del régimen y exfuncionario del general Rafael Leónidas Trujillo, se pensó superada una dura etapa de la historia política dominicana. Como vimos, no sería tan fácil, ya que la estructura estatal de crónica debilidad institucional, el fuerte presidencialismo, bajos niveles de control de la gestión pública, la cultura política dominicana, poco proclive a la participación política y el personalismo caudillista de corte populista del ejercicio del poder, continuó marcando el camino de la política dominicana durante los años venideros.

En 1978 Antonio Guzmán, como mencionábamos, no supo consolidar las instituciones democráticas, debilitando enormemente la imagen del partido fundado por Juan Bosch en la Habana de 1939. La Constitución contrarrevolucionaria de 1966 otorgaba amplios poderes al Poder Ejecutivo, tales como iniciativa legislativa, nombramientos de secretarios, subsecretarios de Estado, altos funcionarios y empleados públicos, miembros de la Junta Central Electoral (JCE) en periodos de recesión del congreso, control de aduanas y

presupuesto, entre los más relevantes<sup>92</sup>. El presidente Guzmán, respaldado por una Constitución que le otorgaba tan amplios poderes, no se diferenció en los métodos personalistas del ejercicio del poder de su predecesor, rodeándose “de un grupo de fieles seguidores con quienes compartió prebendas e influencias” creando un régimen profundamente corrupto y clientelar (Alcántara 1990: 90). Guzmán no supo institucionalizar el ejercicio del poder y promover una reforma constitucional que respondiera al nuevo orden, donde los controles al mismo y a la gestión pública, garantizaran un ejercicio democrático del gobierno y la democracia no se limitara así a una subida al poder a través de elecciones periódicas más o menos libres.

Como decíamos, en 1986 un anciano y desgastado Joaquín Balaguer retoma el poder como consecuencia de la grave crisis económica que asediaba la economía dominicana (Alcántara 1990: 91). En este contexto institucional de democracia incipiente, el proceso de consolidación democrática se vio ensombrecido por idearios colectivos nacionalistas que han permeado las relaciones bilaterales y las políticas migratorias y de ciudadanía hasta nuestros días. La política discursiva nacionalista e ideológicamente difusa tendente al populismo, que explota la combinación del sentimiento nacional y el miedo irracional del electorado a una “invasión pacífica” haitiana, término construido a lo largo de la historia dominicana del siglo XX, es una herramienta fácil de utilizar en una contienda electoral apretada. El corazón del problema tiene profundas raíces políticas ya que la inmigración haitiana ha sido y sigue siendo considerada como un grave problema por un sector amplio de la esfera política y social a pesar de su aporte, como se ha visto, con trabajo intensivo al crecimiento económico del país<sup>93</sup>.

Algunos intelectuales dominicanos argumentan que históricamente se ha cambiado de política según el momento, aunque siguiendo una misma regla esencial de la clase política, esto es, evitar una supuesta oposición política a ambos lados de la frontera<sup>94</sup>. No obstante este argumento sólo tiene sentido bajo la tesis de la supuesta “fusión” de las repúblicas

---

<sup>92</sup> Constitución de la República Dominicana, Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, 29 de noviembre de 1966, Núm. 9014. GACETA OFICIAL. Título V, sección I, “Del Poder Ejecutivo”. Artículo 55.

<sup>93</sup> CASTILLO, Pelegrín (2011), “Haití y los intereses nacionales”, Ed. Santuario, Santo Domingo, ISBN: 978-9945-473-72-8.

<sup>94</sup> DEL CASTILLO, José., Comentarios panel sobre políticas migratorias y desarrollo durante seminario-taller “Administración Pública y Gestión Migratoria, una Visión de Futuro”, celebrado en Santo Domingo, 18-20 noviembre 2015. Instituto Nacional de Migración República Dominicana (INM RD), Memoria, Santo Domingo mayo 2016, ver en [www.inm.gob.do](http://www.inm.gob.do).

Dominicana y Haití y de otorgar igualdad de derechos a dominicanos y haitianos en toda la isla La Española. Así, la amenaza de la materialización de un plan internacional para fusionar la isla ha formado parte del imaginario de algunos intelectuales y políticos nacionalistas y después de un siglo de discurso nacionalista e hispanista anti-haitiano se justifica un grado más, el discurso de exclusión política<sup>95</sup>.

Continuando en clave política, las relaciones históricamente difíciles han continuado siendo instrumentalizadas por la clase política para fortalecer y tomar rédito político o electoral del hecho haitiano durante el proceso de consolidación democrática. Así es, en la contienda electoral de 1994 se llevó a cabo una campaña contra el candidato José Francisco Peña Gómez, líder del PRD, por su raza negra, su origen haitiano y su supuesto radicalismo político, debido a la amenaza que representaba por su capacidad de liderazgo y de movilización social de las clases desfavorecidas y los dominicanos de ascendencia haitiana.

Al mismo tiempo, no existe en República Dominicana una plataforma político-electoral de tinte abiertamente racista o xenófobo anti-inmigración al estilo de otras latitudes, como Europa, EEUU o Australia. De hecho, el miedo a Peña Gómez era precisamente debido a su poder electoral por su énfasis en temas socioeconómicos, eliminación de las prácticas caudillistas y el impulso de la participación ciudadana en la creación de consejos al nivel nacional y regional que tendrían a cargo la formulación de políticas públicas.

---

<sup>95</sup> Sus ideas se reflejan principalmente en sus libros *La realidad Dominicana* (1943) y *La isla al revés: Haití y el destino dominicano* (1983). Algunos intelectuales plantean que fue el propio Joaquín Balaguer y otro educador, filósofo de ideas liberales y músico, Ramón Rafael Casado Soler (1917-1997), quienes acuñaron esta idea y coincidieron por separado en diversas épocas en plantear la creación de una federación o confederación de estados entre la República Dominicana y la República de Haití para mejorar las relaciones políticas y comerciales, el ejercicio de derechos a los ciudadanos y la administración de gobierno a ambos lados de la isla compartida por dominicanos y haitianos. Se argumenta que Joaquín Balaguer, plantea el gobierno federado entre República Dominicana y Haití en su libro *La realidad dominicana*, publicado en 1941 y lo retomó con mayores detalles en *La isla al revés*. El filósofo Ramón Rafael Casado Soler, perseguido por su oposición a la dictadura trujillista, lo planteó como una tesis más elaborada en 1949 en un documento que escribió como parte de sus estudios de filosofía en la Universidad de Santo Domingo y luego lo retomó con motivo de la reunión de los dictadores Rafael Leónidas Trujillo, dominicano y Paul E. Magloire, haitiano, celebrada en Elías Piña en 1951. Se argumenta que en su libro *La isla al revés* fue Joaquín Balaguer quien paradójicamente y aparentemente desde una visión pragmática pero fuertemente contradictoria de la política, retomó la idea de la federación dominico-haitiana y propuso la redacción, aprobación y proclamación de una sola Constitución para la República Dominicana y la República de Haití. Existen actualmente opiniones encontradas sobre la posibilidad real de la creación de una suerte de confederación de Estados entre los dos países con un esquema en el que se establezcan planes de desarrollo verificables, mecanismos de monitoreo nacional e internacional y apoyo internacional coordinado y comprometido, en un contexto en el que continúa la crónica ingobernabilidad, pobreza extrema y desigualdad en Haití. Véase revista digital Acento, El origen del “cuco” de la invasión de haitianos a República Dominicana, 9 de marzo de 2015, en <http://acento.com.do/2015/actualidad/8229260-el-origen-del-cuco-de-la-invasion-de-haitianos-republica-dominicana/> (último acceso 6 de mayo 2016).

Peña Gómez, era pues un candidato fuerte a pesar de su ascendencia haitiana y la verificación internacional demostró que de no haber habido fraude electoral con la desaparición de las listas de posibles votantes del PRD y sus aliados electorales unidos en el “Acuerdo de Santo Domingo”, posiblemente hubiera vencido en las elecciones. Lo interesante a destacar es que durante el fraude electoral de 1994 hubo un movimiento de sociedad civil importante a través del grupo cívico “Participación Ciudadana” a favor de la limpieza en las elecciones y la democracia formado por 140 organizaciones y grupos cívicos que firmaron un documento rechazando el fraude y demandando respeto a la soberanía popular.

Según Díaz Santana y otros intelectuales dominicanos, la Junta Central Electoral habría colaborado al fraude y se habría resistido a admitir las irregularidades detectadas en el padrón electoral. Finalmente la presión del gobierno de los Estados Unidos a través de su Embajada en Santo Domingo y el fuerte clamor popular, provocaron que si bien no se anularan las elecciones, se marcara un hito en el fortalecimiento de la democracia en República Dominicana y se abrió paso al “Pacto Institucional de Santo Domingo” que contemplaba la celebración de elecciones generales en dos años, el nombramiento de una nueva Junta Electoral Central, el mejoramiento del registro electoral y reformas constitucionales para limitar el poder del Presidente que incluían la prohibición de reelección y la doble vuelta al 40% de los votos<sup>96</sup>. A pesar de ello, el ejercicio personalista y autocrático del poder continuó desvirtuando y debilitando la consolidación democrática, ya que éste sigue siendo fuertemente personalista y el régimen presidencialista refuerza esta tendencia regional<sup>97</sup>.

#### a) *Los actores políticos y la toma de decisiones en materia migratoria*

Desde una perspectiva político-institucional, las normas y las instituciones vinculadas con la migración y la nacionalidad/ciudadanía, a menudo toman un largo tiempo de adaptación a una realidad social y dinámicas migratorias cambiantes. Ni la Constitución vigente en 1966, heredera del régimen de nacionalidad establecido en la Constitución de 1929, ni la normativa de registro civil en cuanto a los requisitos de identificación para la inscripción en el registro

---

<sup>96</sup> DIAZ SANTANA, Juan Bolívar, (1996), “Trauma Electoral”, Editorial AA, 2da Ed., pág. 201.

<sup>97</sup> En la propia Constitución Dominicana esta herencia se manifiesta en su texto actual de 2010 en cuando que ésta muestra al Presidente de la República como la figura unificadora de poder del Estado en cabeza del poder ejecutivo, aunque su poder emana directamente del pueblo. Así, según el Art. 122 “el Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del pueblo por el Presidente de la República, en su condición de jefe de Estado y de gobierno (...)”.

civil de los niños y niñas nacidos en el territorio, ni la ley de migración de 1939 que preveía el régimen de temporalidad de los trabajadores braceros de la industria agroexportadora de caña de azúcar, consideraron que la migración es un fenómeno ante todo social, además de económico, ya que los inmigrantes, como sujetos sociales, crean arraigo en el país donde emigran y trabajan. Sin embargo los tomadores de decisiones de República Dominicana en temas de migración ni previeron ni pudieron reaccionar, al menos no con la claridad que el estado de derecho requiere, la irregularidad migratoria y que muchos de los trabajadores temporeros, en lugar de regresar, se establecieran en el país y tuvieran hijos.

Este hecho comenzó a preocupar a las autoridades dominicanas ya en los años setenta de forma manifiesta, aunque nunca fue una política explícita. Según las autoridades del momento, el hecho de existir una ley de cedula que obligaba a documentar a los inmigrantes después de sesenta días de estadía en el país y de existir una ley de actos de registro civil abierta a la inscripción de todos los niños y niñas nacidos en el país, con las pocas excepciones que entonces marcaba la constitución (hijos de diplomáticos y personas en tránsito), impedía poner en marcha las medidas restrictivas de acceso a la nacionalidad que, según muestra el documento adjunto, se podía realizar en 1976 sólo por ley especial dirigida a la situación de los braceros y de sus descendientes. Esta ley no se llegó a poner en marcha, aunque años después a través de la administración del registro civil se iniciaron las restricciones de acceso al registro civil de las niñas y niños nacidos de estos trabajadores<sup>98</sup>. Se adjunta en el texto, por la claridad del documento, un fragmento de una comunicación del Jefe del Estado Mayor del Ejército al Presidente Joaquín Balaguer el 2 de marzo de 1976 en relación a la necesidad de una ley al efecto.

---

<sup>98</sup> Fondo Presidencia Palacio Nacional. Sujeto: Bracero Haitianos. Caja 14,453 1958-1978. Archivo General de la Nación, Santo Domingo, cit. en HINTZEN 2014.



Marzo 2, 1976.  
"AÑO DE DUARTE"

4411  
CUARTO ENDOSO:

Al : Excelentísimo Señor Presidente de la República, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.  
SU DESPACHO.

Del : Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas.

Asunto : Remisión de documentos de identificación expedidos a braceros haitianos.

Anexo : Oficio No.4350, de fecha 17 de febrero próximo pasado, del Jefe de Estado Mayor, Ejército Nacional, y su anexo.

1.- REFERIDO, respetuosamente, para el elevado conocimiento de Vuestra Excelencia.

2.- Con igual respeto informo a Vuestra Excelencia, que en fecha 12-2-76, se llevó a cabo una reunión de autoridades en la Jefatura de Estado Mayor del Ejército Nacional, en la cual se acordó que la Junta Central Electoral, de acuerdo con la Dirección General de la Cédula de Identificación Personal y la Dirección General de Migración, prepare un proyecto de ley en el cual se declaren como extranjeros en tránsito a las personas oriundas de otros países que mediante contratos colectivos de trabajo sean traídas al país, mientras dure la vigencia de dichos contratos, lo que modificaría sustancialmente las leyes de Cédula y Migración en este aspecto, evitando así la expedición de documentos de permanencia en el país a personas que solamente vienen a cumplir con un contrato de trabajo temporero, el cual una vez finalizado, deben retornar a su país de origen.

JUAN HENRI BEAUCHAMP JAVIER,  
Mayor General. E.N.

Fuente: Fondo Presidencia Palacio Nacional.

Sujeto: Bracero Haitianos. Caja 14,453 1958-1978. Archivo General de la Nación, Santo Domingo (Cit. en Hintzen 2014)

De hecho en el año 1983 aún existía la preocupación de algunas autoridades del Estado sobre el estatuto migratorio de los inmigrantes haitianos en relación con el derecho a la nacionalidad de sus hijos nacidos en el territorio dominicano<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> Como ilustra una comunicación del presidente de la Junta Central Electoral al Director General de Migración en ese año (anexa). Fondo Junta Central Electoral Legajo 4873 1995. Archivo General de la Nación, Santo Domingo, cit. en HINTZEN 2014, pág.214.

Así el Estado dominicano cambió progresivamente su política de nacionalidad y ciudadanía, pasando de una dimensión cívico-legal<sup>100</sup> (*ius soli*<sup>101</sup>) a una dimensión en la que, aunque mixta, prevaleciera una categoría étnico-cultural de pertenencia por filiación (*ius sanguinis*).

Como hemos visto la irregularidad migratoria en sí (causas, características, consecuencias) no fue la preocupación fundamental en torno a la inmigración haitiana, sólo lo era en la medida en que estaba relacionada con la adquisición de la nacionalidad y el ejercicio de la ciudadanía de sus descendientes<sup>102</sup>.

Por mucho tiempo el país acumuló inmigrantes irregulares, ya que la regularización y mucho menos la integración estaba muy lejos de estar en la agenda pública migratoria de la mayoría de los actores, ni antes, ni después de la Ley General de Migración de 2004 (LGM), ni siquiera después de la previsión en la propia Ley de la necesidad de regularizar a los inmigrantes, introducida por los grupos reformistas, como se verá más adelante.

El cambio de la política de adquisición de la nacionalidad comenzó a tomar cuerpo legal con la LGM. Esta fue criticada por algunos sectores sociales y los incipientes movimientos de derechos humanos por el hecho de que la misma implicaba la restricción, a través de un mecanismo legal, del derecho constitucional a la nacionalidad. Las disposiciones 28 y 36.10 de la Ley constituyen un importante paso hacia estrechamiento del régimen de nacionalidad por *ius soli* para los descendientes de inmigrantes con la introducción de la categoría migratoria de “no residentes”. El artículo 36.10 equipara los “no residentes” a personas en “tránsito” a efectos de la aplicación de la excepción constitucional de vínculo de nacionalidad dominicana por *ius soli* de los hijos de extranjeros nacidos en el país<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Baubock Rainer, *et al*, *Acquisition and Loss of Nationality, Policies and Trends in 15 European Countries*, Summary and Recommendations, Enero 2006. Results UE Project: “The Acquisition of Nationality in EU Member States, Rules, Policies and Quantitative Developments (NATAC)”, Institute for European Integration Research Austrian Academy of Sciences, Vienna.

<sup>101</sup> Criterio jurídico para determinar la nacionalidad de una persona física y significa “derecho de suelo” lo que términos jurídicos significa tener un vínculo legal de nacionalidad automático o de origen por nacimiento en el territorio de un Estado.

<sup>102</sup> Nacionalidad para el propósito de esta investigación es utilizada como sinónimo a ciudadanía legal es decir, el vínculo jurídico con un Estado. Véase FAIST Thomas, “Migración y teorías de la ciudadanía”, Op. Cit. 26, pág. 28.

<sup>103</sup> Según el artículo 36.10 de la Ley los no residentes son considerados personas en tránsito para los fines de la aplicación del entonces artículo 11 de la Constitución. Así este artículo dispone que “(l)os No Residentes son considerados personas en tránsito, para los fines de la aplicación del Artículo 11 de la Constitución de la República”. El Artículo 11 de la Constitución previa a 2010 establecía en relación al régimen de nacionalidad que tenían acceso a la nacionalidad dominicana los nacidos en el territorio, excepto los hijos de diplomáticos y personas en tránsito. El artículo 28 de la Ley introduce un procedimiento a través del cual el nacimiento de los hijos de no residentes será inscrito en un libro especial de extranjeros y remitido al consulado correspondiente. “Art. 28.- Las extranjeras no residentes que durante su estancia en el país den a luz a un niño (a), deben conducirse al Consulado de su nacionalidad a los fines de registrar allí a su hijo(a). 1. Todo centro de salud que al

Después de la reforma constitucional de 2010 el artículo 18 sobre nacionalidad amplía de forma expresa las limitaciones al *ius soli* para los hijos de inmigrantes irregulares, el cual establece que son dominicanas y dominicanos:

“(l)as personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano. Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas (...)”.

Más tarde, en 2011 culmina el proceso normativo de restricción de acceso a la nacionalidad de los hijos de inmigrantes a través de una norma reglamentaria se vuelve a restringir el derecho constitucional de *ius soli*, de tal forma que se amplía la definición de la figura de tránsito a toda persona que no tenga la categoría migratoria de residente permanente<sup>104</sup>.

Es importante anotar que un importante hito se había dado en diciembre de 2005, cuando un grupo de organizaciones sociales y juristas dominicanos interpusieron un recurso de inconstitucionalidad a la Ley 285-04 en lo relativo a los aspectos de nacionalidad de los hijos de inmigrantes no residentes e irregulares, por no estar previsto en la norma constitucional del momento. Este recurso fue desestimado por la Suprema Corte de Justicia con un razonamiento alejado del enfoque de derechos humanos que orientaba la sentencia condenatoria que ese mes de septiembre había emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra el Estado dominicano sobre el mismo tema, en relación a la negativa de oficiales de la Junta Central Electoral de la inscripción en el registro civil de dos niñas de ascendencia haitiana nacidas en el país en 1998<sup>105</sup>. Las madres de esas niñas a su vez habían nacido en República Dominicana y tenían cédulas de identidad dominicanas.

---

momento de ofrecer su asistencia de parto a una mujer extranjera que no cuente con la documentación que la acredite como residente legal, expedirá una Constancia de Nacimiento de color rosado diferente a la Constancia de Nacimiento Oficial, con todas las referencias personales de la madre. 2. Todo centro de salud entregará a la Junta Central Electoral y a la Secretaría de Relaciones Exteriores constancia del nacimiento de niño (a) de toda madre extranjera, la que se registrará en un libro para extranjeros, si no le corresponde la nacionalidad dominicana. La Secretaría de Relaciones Exteriores notificará el hecho a la embajada del país que corresponde a la madre extranjera para los fines de lugar. 3. Toda Delegación de Oficialías tiene la obligación de notificar a la Dirección General de Migración, el nacimiento de niño o niña, cuya madre extranjera no posea la documentación requerida”.

<sup>104</sup> Según el artículo 3 del Decreto 611-11 de 19 de octubre de 2011 que reglamenta la LGM, “tránsito” se define como “toda situación migratoria en la que se encuentra todo extranjero al cual la DGM no le ha concedido residencia permanente”.

<sup>105</sup> “Sentencia impugnada: Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, del 14 de diciembre del 2005. Materia: Constitucional. Recurrentes: Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM)”. B.J. núm. 1141, diciembre 2005. En relación al entonces artículo 11 de la Constitución, el Tribunal interpreta que la Ley 285-04 no viola la misma porque cuando la Constitución “excluye a los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están de tránsito en él para adquirir la nacionalidad dominicana por *jus soli*, esto supone que estas personas, las de tránsito, han sido de algún modo autorizadas a entrar y permanecer por un determinado tiempo en el país; que si en esta circunstancia, evidentemente legitimada, una extranjera alumbró en el territorio nacional, su hijo (a), por mandato de la misma

Entender esta evolución restrictiva del acceso a la nacionalidad es una validación misma de los argumentos histórico-culturales de contexto expuestos sobre el *ethos* dominicano en cuanto a la integración de inmigrantes haitianos, en tanto que prevalece el valor político de la nacionalidad sobre su mirada hacia un derecho universal o un elemento a considerar en el proceso de integración de inmigrantes cuando se trata de las relaciones con inmigrantes haitianos, incluso en el ámbito de las decisiones de altos órganos jurisdiccionales. Véase por ejemplo en palabras de la Corte Suprema de Justicia, entidad que en el momento de emitir la Sentencia en cuestión ejercía de Tribunal Constitucional. En los considerandos que muestran cómo piensa el actor judicial a través del lenguaje utilizado, se le da una gran relevancia al aspecto político-nacional de la ciudadanía sobre la visión de la misma como derecho individual y herramienta legal de integración y convivencia.

“Considerando que la nacionalidad es un fenómeno que crea un lazo de esencia marcadamente política en que cada Estado, en los límites de los tratados internacionales y el derecho de gentes, determina soberanamente quiénes son sus nacionales, por lo que puede, como corolario obligado de ello imponerse al que nace en su territorio o en él se desenvuelve; que dentro de los límites de compatibilidad antes indicados, la Convención de La Haya del 12 de abril de 1930, en su artículo 1 consagra a este respecto el principio de que pertenece a cada Estado determinar por su legislación quiénes son sus nacionales, sin perjuicio de la libertad reconocida a los individuos de elegir, dentro de los límites que fije la ley, su nacionalidad o de cambiar de ella<sup>106</sup>”.

Así el Estado dominicano cambió de forma progresiva su régimen de adquisición de nacionalidad, formalmente desde 2004 con la LGM, cerrándose aún más en 2011 con el reglamento de la LGM y culminando en la Sentencia 168-13 del TC<sup>107</sup>. Se movió desde una concepción de ciudadanía donde veinticinco años atrás aún se registraba como nacionales dominicanos a todos los nacidos en el país, con escasas excepciones, hacia una dimensión en la que, aunque mixta, prevalece el *ius sanguinis*. De hecho el Estado dominicano en la nueva constitución permite la doble nacionalidad de los emigrantes dominicanos nacionalizados en otros países, en lo que en este aspecto de la política migratoria se refiere, es consecuente con los estándares internacionales y la tendencia universal a ampliar el régimen de nacionalidad en torno a los procesos migratorios.<sup>108</sup>

---

Constitución, no nace dominicano; que, con mayor razón, no puede serlo el hijo (a) de la madre extranjera que al momento de dar a luz se encuentra en una situación irregular y, por tanto, no puede justificar su entrada y permanencia en la República Dominicana”. Véase asimismo sobre la Sentencia de la CIDH niñas *Yean y Bosico contra. República Dominicana* 2005.

<sup>106</sup> *Ibíd.*

<sup>107</sup> Véase “Cronología de eventos jurídicos en torno a la regularización y régimen de ciudadanía de inmigrantes y descendientes (2004-2014)”, (anexo 9).

<sup>108</sup> Baubock Rainer, *et al*, *Acquisition and Loss of Nationality, Policies and Trends in 15 European Countries*, Summary and Recommendations, Enero 2006. Results UE Project: “The Acquisition of Nationality in EU Member States, Rules, Policies

En todo caso, volviendo al año 2004, antes de la LGM, al no existir la figura de “no residente” el debate sobre regularización era más peligroso para la agenda nacionalista. Sin embargo, aún después de la Ley y con la salvaguarda de que en un posible plan de regularización se podía evitar la ciudadanía en masa de los descendientes de haitianos manteniendo a los inmigrantes haitianos en su mayoría en un estatuto de “no residente” debido a su perfil migratorio, cualquier intento de regularización migratoria continuaba siendo considerado peligroso, principalmente debido a que este tema a pesar de que se previó en la LGM el conflicto en torno a la nacionalidad de los descendientes, cuando se citaba la regularización de extranjeros, el tema de la nacionalidad volvía a la agenda de forma automática.

La agenda nacionalista ha afectado sin duda a la ambigüedad del discurso oficial y las contradicciones internas de la política migratoria, también en torno a la regularización. Sin embargo el partido político abanderado de la agenda nacionalista, la Fuerza Nacional Progresista (FNP) ha sido desde su creación en 1980 un partido con poco peso electoral, aunque sus representantes mantuvieron altas cuotas de poder político en las instituciones del Estado. Aunque también es cierto que la ambigüedad y las contradicciones no son únicamente producto de la agenda nacionalista liderada por la FNP, sino que el PLD tiene dentro de sus filas elementos de corte conservador-nacionalista que contribuyen a la contención de medidas de impacto social visible y rápido de integración de inmigrantes. Según los expertos, este grupo mantuvo una elevada cuota de poder durante el gobierno de Leonel Fernández, aunque sus miembros fueron también actores políticos de gran relevancia en los procesos de toma de decisiones durante de gobierno del presidente Hipólito Mejía<sup>109</sup>. No obstante no hay duda de que la FNP y su agenda prioritaria anti-haitiana ha tenido una responsabilidad importante en la tendencia pendular de las decisiones políticas sobre política migratoria, que oscilan entre una tendencia reformista y modernizadora y otra nacionalista que busca mantenerse en las esferas de toma de decisiones para afianzar las políticas migratorias restrictivas y contrarias a la integración de la inmigración haitiana y sus descendientes.

No obstante esta cuota de poder de la FNP ha ido debilitándose en los últimos años<sup>110</sup>, aunque la tendencia pendular en la toma de decisiones en el ámbito migratorio continúa dentro del

---

and Quantitative Developments (NATAC)”, Institute for European Integration Research Austrian Academy of Sciences, Vienna.

<sup>109</sup> Entrevista a Dr. Wilfredo Lozano, sociólogo, escritor e investigador dominicano, Santo Domingo, 12 de julio 2016.

<sup>110</sup> Listín Diario digital, “Vincho Castillo, Pelegrín y la FNP rompen con el gobierno de Danilo Medina”, en

PLD. En 2016, a pesar de los pobres resultados electorales de la FNP, el tema haitiano no ha dejado de ser un tema difícil de cara al electorado, por lo que el Gobierno trata de evitarlo, siendo además la política migratoria sumamente compleja y potencial fuente de conflicto social y político debido a los intereses económicos creados en torno a la inmigración irregular. Ello ha afectado en gran medida el discurso político y la relación del Estado y la sociedad con la inmigración, lo que a su vez, condiciona las relaciones bilaterales, la política migratoria y la gestión del fenómeno inmigratorio por parte del Estado dominicano.

b) *La situación de derechos humanos de los inmigrantes del sistema migratorio histórico y su posicionamiento como un problema público*

Un elemento clave en la lectura del fenómeno migratorio haitiano, es la situación específica de derechos humanos de los inmigrantes históricos resultado del régimen de acuerdos bilaterales. Aunque la situación de derechos humanos de estos inmigrantes y sus descendientes de alguna forma es transversal en la descripción del fenómeno, en un contexto muy específico han existido situaciones vinculadas con la gestión del fenómeno por parte de las autoridades del Estado sobre las que amerita detenerse y que ha sido una causa importante de la irregularidad migratoria de algunos grupos de inmigrantes especialmente vulnerables.

La situación crónica de falta de documentación migratoria y laboral de un grupo específico de migrantes, los trabajadores de la caña, fue ocasionada por el cambio de política gubernamental en torno a los acuerdos bilaterales, lo que provocó el deterioro de la situación de documentación de estos trabajadores migrantes en torno a los cuales se había creado un sistema migratorio muy definido que al agotarse no fue sustituido por medidas paliativas o sustitutivas del régimen laboral establecido en los acuerdos bilaterales, en torno a sus condiciones laborales y a su documentación en el país. Las reformas introducidas hacia un régimen de contratación libre que se reflejaría en la Ley General de Migración de 2004 y las medidas de privatización de las tierras del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), al que pertenecían la mayoría de los ingenios contratantes, no consideraron las características concretas de este grupo y la responsabilidad histórica del país con ellos.

---

<http://www.listindiario.com/la-republica/2015/4/22/364460/Vincho-Castillo-Pelegrin-y-la-FNP-rompen-con-el-gobierno-de-Medina>.

Durante los regímenes anteriores las personas recibían uno de dos tipos de documentos: por un lado una "cedula de cartón" o documento de migración para los capataces, y por el otro, para la mayoría de los trabajadores, que eran braceros, se les daba una identificación de trabajador emitida por los ingenios a sus trabajadores, lo que llamaron "fichas" (anexo 8). Estos fueron los documentos utilizados por los migrantes y sus familias para el desarrollo de su vida diaria en los bateyes durante generaciones, incluso para la declaración de los hijos. En 1996 comienza la época moderna de la gestión migratoria y los documentos antiguos producto de este sistema migratorio *sui generis*, dejan de considerarse válidos para los actos y transacciones de la vida de los migrantes en esas zonas. Hemos de decir que además de la identificación, el propósito de la "ficha" era tener bajo control a los inmigrantes, porque cada una era de un color para su rápida identificación por parte de las autoridades en el momento en que un trabajador migrante no se encontraba trabajando en el ingenio donde le habían asignado<sup>111</sup>. En todo caso, ese sistema por precario y violatorio que fuese, funcionó desde el inicio de los acuerdos bilaterales a inicios-mediados del siglo XX.

Con el cambio de gestión, muy marcada desde el gobierno de Leonel Fernández, no se previó el problema social que provocaría considerar que para muchos de estos inmigrantes históricos la obtención de documentos del país de origen se convertía en una labor sumamente compleja por múltiples razones de orden socioeconómico y de gestión del registro civil en Haití, además de la total desconexión de muchos de ellos con su país de origen. Esto, unido a la nueva dinámica de reclutamiento informal, provocó una situación de falta de documentación e irregularidad migratoria crónica que ha dejado profundas huellas en la cada vez más degradada situación de derechos humanos y exclusión de esta población.

El tema comenzó a convertirse en un problema público después del último gobierno del Presidente Balaguer. En ese momento comienzan las denuncias de explotación laboral por parte de los organismos internacionales y comienza un fenómeno de tráfico ilícito de inmigrantes, con la anuencia de las autoridades policiales y de frontera, incluso según la iglesia y organizaciones sociales de acompañamiento, ya desde finales de los años 90 se vienen dando situaciones de trata de personas para fines de explotación laboral<sup>112</sup>. En todo caso, la dinámica de la contratación informal o tráfico ilegal de inmigrantes, es una práctica

---

<sup>111</sup> Entrevista a directora de organización no gubernamental eclesial de acompañamiento a inmigrantes haitianos. San Pedro de Macorís, 17 de junio 2016.

<sup>112</sup> Entrevista a abogada de derechos humanos, San Pedro de Macorís, 17 de junio 2016.

habitual de reclutamiento en los bateyes desde inicios de los años 90 a través de buscones, cada vez de forma más discreta, pero, según los Organismos no Gubernamentales, continúa ocurriendo<sup>113</sup>.

En cuanto a la información sobre los hechos aquí vertida, es importante señalar que el objeto de esta investigación no es ahondar en la verificación de las declaraciones dadas por los actores entrevistados, sino reflejar las diferentes experiencias y visiones en torno al fenómeno migratorio haitiano, que nos ayuden a entender el desarrollo posterior y las recientes medidas de política migratoria.

## 2. RELACIONES BILATERALES Y CONFLICTOS POLÍTICOS EN TORNO A LA INMIGRACIÓN HAITIANA

### a) *Antecedentes históricos: conflictos políticos entre dos regímenes autocráticos*

Existe un consenso nacional sobre el hecho de que las relaciones dominico-haitianas son sumamente complejas y han sido históricamente muy accidentadas<sup>114</sup>. Como hemos visto, el conflicto social y político en torno a la inmigración haitiana se genera por una relaciones históricas conflictivas y no solamente por el rechazo al extraño, como ocurre con la

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*

<sup>114</sup> Cámara de Diputados, documento de trabajo, "Insumos para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo, Documento Temático sobre Relaciones Internacionales y Política Exterior", pág.14-28 sobre Relaciones con Haití. En este marco se menciona que las relaciones bilaterales han estado marcadas por la confrontación, las cuales han sido sumamente estudiadas desde diferentes ángulos (Silié, 1998, 2005; Vega, 1995, 2005; Del Castillo, 2005; Presidente Fernández, 2006; Castillo Semán, 2001; Núñez, 2001; Jean PriceMars, 2000; Etienne, 1999, entre otros). Plantea el documento sin embargo que después de la transición democrática de ambos países, dicha relación ha evolucionado hacia mayores niveles de distensión, aunque reconoce que las relaciones continúan complejas y tensas debido por un lado a la precaria institucionalidad del Estado haitiano y por el otro a una inconsistente política exterior del Estado dominicano hacia al Estado haitiano (Etienne, 1999; Moïse; García Javier, 2005; Manigat, 1995, entre otros). Continúa mencionado que en el plano del intercambio comercial las relaciones bilaterales se desenvuelven entre la formalidad y la informalidad por los cuatro pasos fronterizos oficiales entre los dos países y por los cuales se materializa el intercambio comercial y migratorio. Se reconoce asimismo que Haití es uno de los principales socios comerciales de la República Dominicana, ocupando el cuarto destino de las exportaciones nacionales para el año 2007 (CEI-RD, 2008). Describe las relaciones bilaterales en la actualidad como multidimensionales, lo que abarcaría "la migración masiva de ciudadanos haitianos hacia República Dominicana en condiciones de ilegalidad e irregularidad", "el reclamo de la nacionalidad dominicana para los inmigrantes", "las tensas relaciones interétnicas" y "el intercambio económico comercial desfavorable a Haití". Adicionalmente "se plantean problemas de control epidemiológico así como fito y zoonosanitario, e implicaciones de seguridad nacional en las relaciones transfronterizas, como el tráfico de drogas, personas y armas", como se plantea fue tratado por el Presidente Fernández en 2006; y se trata en la revista de política exterior, 2005, SEREX. Véase documento en <http://www.camaraadediputados.gov.do/masterlex/MLX/docs/2F/1B0/1B1/1C5/1CB/1CD.pdf>.



inmigración en la mayoría de las comunidades políticas y sociales, que se trata a menudo de un rechazo basado en prejuicios y xenofobia frente al recién llegado. Las relaciones binacionales han sido relaciones muy tensas desde el inicio de su existencia como Estados independientes, ya desde el siglo XIX, momento de la consolidación de las identidades nacionales en los procesos de independencia colonial. En Haití esto ocurrió en 1804, con la creación de primera nación independiente y negra de América Latina, después de victoria de la revolución negra liderada por Jean-Jacques Dessalines contra Napoleón Bonaparte. Aprovechando los vientos revolucionarios y antiesclavistas, la recién creada República de Haití anexionó posteriormente la parte española de la Isla de Santo Domingo de 1822 a 1844, anexión liderada por el general Jean-Pierre Boyer. Ello permitió que un grupo importante de la élite criolla de la isla desarrollara un fuerte sentimiento nacionalista anti-haitiano, lo que terminó constituyéndose en la base ideológica de la independencia, fundada en la reivindicación de la nacionalidad dominicana a través de la identidad hispana, heredada de la corona española, esto es, su cultura, su religión y su raza. Este era un nacionalismo pro-hispánico frente al enemigo haitiano. Así el nacimiento de la nación dominicana se fraguó no en relación a sí misma frente a la corona española, sino frente al enemigo y vecino Haití (Moya Pons 2010: 78; Candelario 2007: 37).

A lo largo del devenir histórico de las relaciones domínico-haitianas ha habido momentos de gran tensión provocados por el manejo de la política dominicana en relación a los inmigrantes haitianos en el país y a los conflictos fronterizos, en un contexto de relaciones binacionales fuertemente politizadas y controversiales. En varios momentos las relaciones entre ambos países han sido sumamente críticas, en particular han existido dos grandes crisis en el último siglo surgidas alrededor del fenómeno migratorio. En 1937 el General Trujillo ordenó la masacre de miles de personas de origen haitiano en la frontera con la aparente excusa de robos e inseguridad provocados por ciudadanos haitianos en la zona fronteriza, creando el mito de la “amenaza” haitiana como una herramienta ideológica del régimen. El dictador Trujillo utilizó esta tensa relación histórica para, a través de una ideología nacionalista basada en la superioridad racial y cultural dominicana frente a lo haitiano que se materializaba en las políticas de “dominicanización” de la frontera frente a la “amenaza haitiana”, convertir el hecho haitiano en un asunto de seguridad nacional e instrumento de consolidación ideológica. Una posible muestra de ello es, como algunos autores describen, que en el momento en que se cometió la masacre en la frontera, donde se estima que murieron entre 12.000 y 25.000

personas<sup>115</sup> y que acabó con una indemnización de 550.000 dólares al Estado haitiano. A pesar de las acusaciones de robos e inseguridad provocados por la población haitiana emitidas por la propaganda gubernamental, agentes del régimen describían la frontera en ese momento histórico como un lugar apacible en el que las dos comunidades se mezclaban y coexistían de forma pacífica<sup>116</sup>.

La segunda gran crisis del siglo XX entre los dos Estados en torno a la migración haitiana en República Dominicana, tuvo lugar en 1991 cuando el recientemente nombrado Jean-Bertrand Aristide denunció al Estado dominicano ante las Naciones Unidas por “esclavista”. A lo que en el discurso era una medida para evitar los abusos contra niños y ancianos, Balaguer, mediante decreto 233-91 (anexo 1), ordenó la repatriación de todos los menores de 16 años y mayores de 60 en situación de irregularidad migratoria, tanto vinculados a empresas públicas pertenecientes al Consejo Estatal del Azúcar (CEA), como a empresas privadas. Esto provocó una fuerte reacción del gobierno haitiano de Aristide, calificando al Estado dominicano de violador de los derechos humanos de los haitianos y a las repatriaciones como deportaciones masivas<sup>117</sup>. Esta crisis se olvidó con el derrocamiento del presidente Aristide, generando una nueva ola de miedo y violencia y la salida de miles de refugiados hacia República Dominicana, principal vía de escape para la población haitiana<sup>118</sup>.

Desde los años cincuenta del siglo XX se pusieron en marcha una serie de acuerdos bilaterales entre Haití y República Dominicana en materia de migraciones que ayudaron a suavizar las siempre difíciles relaciones bilaterales. En 1952 se firmó el primer “Acuerdo sobre la contratación en Haití y la entrada en República Dominicana de jornaleros temporeros haitianos” ratificado en varias ocasiones, la última en 1966. Al expirar su vigencia en 1971

---

<sup>115</sup> PRICE-MARS, Jean, “La República de Haití y la República Dominicana”. Tomo II, 4ta ed. Santo Domingo: Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 1953, p. 78, plantea que no es posible determinar con exactitud a qué número se elevó la cantidad de personas muertas en la matanza, ya que ninguna investigación oficial lo ha determinado, pero algunos calculan que fueron 2.000; otros 15.000, 20.000 o 25.000. Pero el autor calcula que se acercó a la cifra de 12.000 muertos.

<sup>116</sup> LOZANO, W., WOODING, B., “Los retos del desarrollo insular: desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas en el siglo XXI”, FLACSO República Dominicana (2008).

<sup>117</sup> Discurso del Presidente Aristide ante la cuadragésima sexta sesión de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 1991. Citado por GHASMANN BISSAINTHE, J., en *Paradigma de la Migración Haitiana en República Dominicana, Migración, Raza y Nacionalidad*, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, República Dominicana (2002).

<sup>118</sup> Debido al cierre de fronteras del resto de los países de la región ante el fenómeno de *boat people*, incluido en los EEUU, donde solo aquellos que lograban gritar sus solicitudes de asilo ante los funcionarios de costa y poder pedir así asilo eran considerados como solicitantes de asilo; de otra manera eran considerados automáticamente inmigrantes irregulares y regresados a Haití -u otros país que accediera a acogerles-.

no fue ratificado, aunque de hecho se continuaron efectuando las contrataciones de contingentes según sus términos<sup>119</sup>.

b) *Un marco institucional de relaciones bilaterales incipiente*

Joaquín Balaguer fue una figura controvertida y ambigua, lo que se reflejó en su política con Haití. A pesar de que internamente alimentaba la ideología racista y anti-haitiana y había provocado la grave crisis de expulsiones masivas, era un hombre de Estado pragmático y siempre entendió la importancia de buscar un entendimiento con Haití, de tal modo que uno de los últimos actos de gobierno fue la conformación de la Comisión Mixta Binacional entre la República Dominicana y Haití (CMBDH) que institucionalizó un mecanismo formal para el necesario entendimiento de los dos países de La Española.

El 3 de marzo de 1996 los presidentes de Haití y de República Dominicana, René Preval y Joaquín Balaguer, firman una Declaración Conjunta en la que crean la Comisión Mixta y el 16 de julio de 1996, dos meses antes de dejar el poder, el presidente Joaquín Balaguer designa por Decreto 201-96 (anexo 2) las instituciones que formarían desde entonces la parte dominicana de la Comisión, la cual, con sus deficiencias operativas y políticas, sería desde entonces la plataforma institucional para un diálogo binacional. Es de destacar el profundo enfoque comercial que dicha comisión tuvo, en la cual participaban Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, e integrada por la Secretaría de Estado de Finanzas; la Secretaría de Estado de Industria y Comercio; la Secretaría de Estado de Agricultura; el Secretariado Técnico de la Presidencia; el Banco Central de la República Dominicana; el Ordenador Nacional de Lomé; el Centro Dominicano de la Empresa Privada (CONEP); el Presidente de la Junta Agroempresarial del Norte (CREEN); el Presidente de la Cámara de Comercio y Producción del Distrito Nacional y el Presidente de la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO).

Ello podría responder tanto a las prioridades dominicanas como a presión internacional, ya que estaban a punto de firmarse los Acuerdos de Lomé con la Unión Europea. Este contexto

---

<sup>119</sup> BÁEZ EVERTSZ, F., "Análisis descriptivo de las instituciones responsables de la gestión de las políticas migratorias en la República Dominicana", Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Diciembre de 2011.

internacional favorecía un entendimiento entre los dos países, en un tono en el que se infería como requisito para la firma de los mismos un dialogo permanente y fluido entre ambos lados de la isla. Qué mejor instrumento para ello que la creación de una estructura institucional para el diálogo bilateral. Como menciona Puig, Manuel Marín González, en su vista a Santo Domingo en 1991, mencionaba que las “Relaciones entre República Dominicana y Haití van a ser y serán cordiales”<sup>120</sup>.

Sin embargo a pesar de la amplia agenda de temas pendientes de cooperación bilateral en temas de aduanas, comercio, seguridad, medioambiente y migración, el balance de acuerdos alcanzados no ha respondido a las expectativas. Desde entonces se han firmado dos instrumentos de compromiso aún vigentes en materia migratoria, aunque no tienen el carácter de acuerdos formales: el “Protocolo de entendimiento sobre los mecanismos de repatriación entre los Gobiernos de la República Dominicana y la República de Haití”, suscrito el 2 de diciembre de 1999 (anexo 4) , y la “Declaración sobre las condiciones de contratación de sus nacionales entre los gobiernos de la República Dominicana y la República de Haití”, suscrita el 23 de febrero de 2000 (Báez Evertsz 2011:7) (anexo 3).

En el año 2007 durante el gobierno de Leonel Fernández se nombra la secretaria ejecutiva de la parte dominicana, a través de decreto 263-07, pero no es hasta la Declaración Conjunta de Ouanaminthe de 31 de julio de 2010 que se reactiva oficialmente la CMBDH. La Comisión duerme durante casi dos años, hasta que el 29 de febrero de 2012 a través de una Declaración Conjunta de los Cancilleres de la República de Haití y la República Dominicana, del 29 de febrero del 2012 definen los temas prioritarios de la Comisión en tres grupos<sup>121</sup>: 1) comercio, inversión y turismo; 2) asuntos migratorios y fronterizos/seguridad y justicia y 3) transporte y comunicaciones/medio ambiente.

Hasta el momento el balance en temas relacionados con la agenda migratoria, como del resto de los temas, no ha pasado del nivel de memorandos de intención sin un diseño de instrumentos de ejecución<sup>122</sup>. Entre los temas que se levantaron en el “Memorando de

---

<sup>120</sup> PUIG, MAX, “Haití y República Dominicana, un esquema de relaciones puesto en entredicho” en “La cuestión haitiana en Santo Domingo: migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y República Dominicana”, FLACSO Santo Domingo, Sede Ecuador, 1992.

<sup>121</sup> Acento digital EFE “República Dominicana y Haití negociarán agenda de Comisión Bilateral” 28 de febrero 2012.

<sup>122</sup> Centro Bonó, “Comisión Mixta Bilateral dominico-haitiana: espacio de muchos anuncios y pocas acciones”, Comisión Mixta Bilateral, por el fortalecimiento institucional de las relaciones dominico-haitianas; Boletín Informativo No. 4, Julio-Agosto 2012.

Entendimiento sobre Seguridad y Fronteras” firmado el 26 de marzo de 2012 se encontraba la revisión del protocolo de repatriaciones. Dicho protocolo no ha sido públicamente actualizado hasta la fecha, a pesar de haberse iniciado un intenso proceso de repatriaciones desde agosto de 2015 como consecuencia del cierre de la fase de inscripción y registro del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) del cual resulta la repatriación de decenas de miles de extranjeros en situación de irregularidad. Según fuentes de la Dirección General de Migración estas repatriaciones se han basado en un protocolo de repatriaciones interno, al cual no se ha tenido acceso, que no ha evitado las críticas internacionales en cuanto al procedimiento y a la deportación de dominicanos de ascendencia haitiana que no tenían cómo probar su nacimiento en el país<sup>123</sup>.

Con crisis políticas importantes que responden a diferentes momentos históricos, la situación de la inmigración haitiana o el “reto haitiano”, como algunos han calificado<sup>124</sup>, ha permanecido latente en la cultura dominicana y en las relaciones bilaterales hasta nuestros días. En los últimos años la situación ha sido especialmente convulsa debido a las decisiones del órgano judicial dominicano que hemos mencionado en torno a la limitación de acceso a la nacionalidad dominicana de los descendientes de inmigrantes, en su mayoría de origen haitiano.

La dinámica recurrente de las relaciones oscila en los elementos de presión. Haití impone restricciones comerciales a productos clave de exportación dominicana (aunque sus

---

<sup>123</sup> Listín Diario Digital, “Van 129,000 deportados en 6 meses”, <http://www.listindiario.com/la-republica/2016/01/14/403769/van-129000-extranjeros-repatriados-en-6-meses>, 14 de enero 2016, (último acceso 11 de mayo 2014). Por otro lado el 7 de mayo de 2016 la misma fuente reportó haber sido 35,000 en lugar de 129,000 los repatriados como consecuencia del PNRE, <http://www.listindiario.com/la-republica/2016/05/07/418298/migracion-dice-que-ha-repatriado-mas-de-35-mil-extranjeros-desde-agosto-de-2015-a-la-fecha>. (último acceso 12 de mayo 2014). Aunque se han hecho esfuerzos por modernizar el sistema de control migratorio en zonas de aeropuertos internacionales, gracias en gran medida a la cooperación internacional de los EEUU, la Dirección General de Migración padece de graves deficiencias en sus registros de entradas y salidas en las zonas fronterizas terrestres, debido entre otras razones, a las deficiencias de tecnología en zonas fronterizas, la informalidad que a menudo rige los procedimientos, la falta de formación del personal, así como la corrupción de algunos agentes gubernamentales y la alta permeabilidad de la frontera terrestre con Haití a cruces irregulares, lo que hace que sea un ejercicio de adivinación más que un levantamiento de información cualquier esfuerzo de proveer estadísticas fiables de los movimientos fronterizos reales. En relación a la situación de DDHH desde hacía meses la sociedad civil había entablado una ofensiva de sensibilización en cuanto a la situación de la población haitiana y dominico-haitiana sin precedentes, logrando que el departamento de Estado de los EEUU reflejara en su informe anual sobre los DDHH en el país, denunciara abiertamente que los inmigrantes haitianos y sus descendientes son víctimas en muchos casos de discriminación que incluso llega a dejarles en un estado de apatridia, Diario Libre “EEUU denuncia discriminación y apatridia de haitianos en RD”, 20 de abril 2013.

<sup>124</sup> Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), “El reto haitiano en República Dominicana: Posición y propuestas del CONEP ante la presencia en el país de inmigrantes haitianos y de sus descendientes, Santo Domingo, 1 de setiembre 2008; <http://www.diariodominicano.com/n.php?id=32621> (último acceso 14 de abril 2016).

poblaciones fronterizas queden desabastecidas y se fomente aún más el contrabando) y pospone la agenda de negociaciones. República Dominicana por su lado limita el acceso a la ciudadanía y restringe derechos y libertades a los inmigrantes haitianos en el país y a la minoría de origen haitiano y en el discurso público traslada el problema a la irresponsabilidad de Haití por no documentar a sus nacionales y a la comunidad internacional por no prevenir la inmigración irregular desde Haití atajando los factores de empuje o causas de salida<sup>125</sup>.

*c) Nuevos desafíos para la construcción de una política bilateral en el ámbito migratorio*

A menudo persisten situaciones de sometimiento y explotación en los sectores de la economía y nichos productivos donde se insertan los inmigrantes haitianos. Con el colapso de la industria azucarera a finales de los años ochenta, la mano de obra haitiana se movió hacia otro tipo de explotaciones agrícolas, como el arroz o el cacao y más tarde hacia las ciudades, comenzando en particular a partir de los años noventa la nueva ola de inmigración haitiana, con perfiles, dinámicas y característica muy diferentes. Se comienza entonces a dar el fenómeno de la feminización de la migración en cuanto a que las mujeres migran no solo como esposas sino solas, dedicándose al servicio doméstico y al comercio informal. Los hombres en su gran mayoría se empleaban en la construcción debido a la gran expansión de la infraestructura turística. Por tanto, como plantean Frank Báez Evertsz y Wilfredo Lozano, el patrón que había sido históricamente dominante sufrió una transformación a finales del siglo, pasando a dominar los patrones de la migración a partir de entonces<sup>126</sup> (Báez y Lozano 2008: 177).

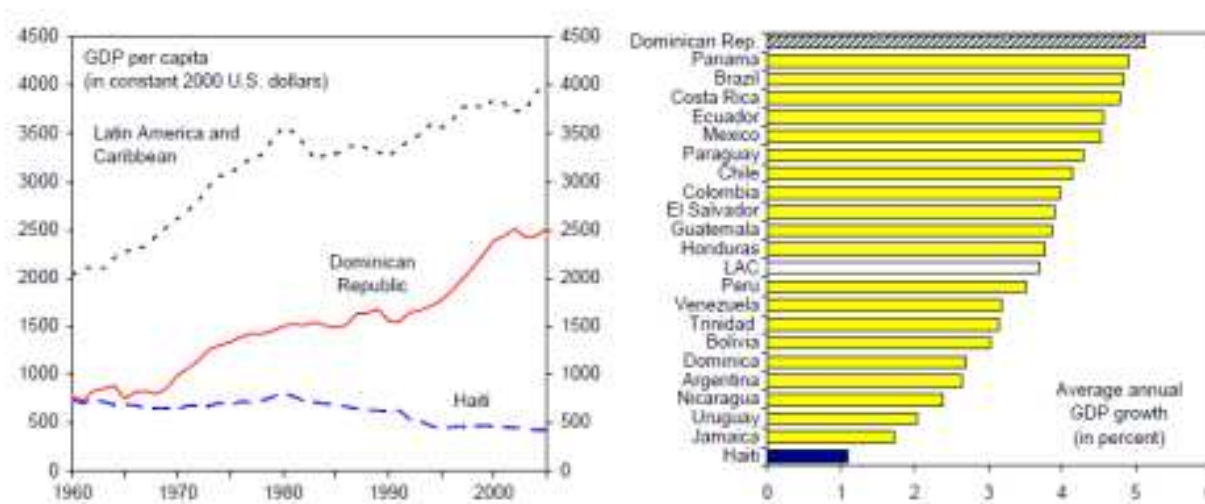
---

<sup>125</sup> En el mes de junio de 2013 se originó una crisis comercial en las exportaciones de pollo vivo a Haití, segundo socio comercial de República Dominicana, por la reactivación de la prohibición de importación por posible virus H1N1 y en julio del 2013 el gobierno haitiano prohibió la importación de plásticos no bio degradables. Dado lo repentino y aparentemente infundado de las medidas tomadas por el gobierno haitiano, pareciera que se trataba de medidas de presión ante una inminente decisión del Tribunal Constitucional sobre la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes haitianos en la República Dominicana que se sabía se estaba gestando. En esta tónica de presión ante decisiones dominicanas vinculadas con la inmigración haitiana, dos años después, ante la negativa del gobierno dominicano a extender el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros que concluyó el 17 de junio de 2015, el gobierno haitiano impuso una veda a 23 productos comerciales de alto índice exportador desde la República Dominicana. La medida entró en vigor en Octubre de 2015 y se estima le cuesta al país más de 400 millones de dólares anuales. La controversia fue llevada a la OMC por la República Dominicana y aún no ha sido resuelta <http://www.cristianodigital.net/index.php/2015/10/06/gobierno-dominicano-espera-omc-obligue-haiti-a-levantar-veda-23-productos/>. (último acceso 5 de junio 2016).

<sup>126</sup> Frank Báez y Wilfredo Lozano, "La inmigración haitiana contemporánea en la República Dominicana" en *Los retos del desarrollo insular*, (2008), pág. 177.

Así, se produce un cambio progresivo del modelo productivo en el país en un contexto global y regional hacia la diversificación productiva, superando el modelo de agro-exportación latifundista. Ya desde inicios de los años noventa, la migración comenzó, como decimos, a tomar un giro diferente respecto a los perfiles de los inmigrantes y a los métodos utilizados para llegar al país. Los expertos analizan que en 2008 no existían aún indicios de que el Estado pudiera poner en marcha un sistema de gestión de la migración eficiente y despolitizado, que estableciera una regularización de los visados, un sistema de contingentes o un mayor control fronterizo y dada la permanente inestabilidad económica y política en Haití, los cruces irregulares de frontera continuarían<sup>127</sup>.

Grafico 11: Índices económicos entre República Dominicana y Haití



Fuente: Banco Mundial<sup>128</sup>

Así, la dinámica migratoria haitiana ha cambiado notablemente, desde la explotación de la caña de azúcar en torno a modelos productivos de agro-exportación y un Estado interventor y gestor de la economía a inicios del siglo XX, a una diversidad productiva y liberalización de los mercados que supusieron la minimización del papel del Estado en la economía a finales del siglo. Tanto en Haití como en República Dominicana, los nuevos patrones de flujos migratorios giran en torno a personas de menores ingresos (aunque no necesariamente los ingresos más bajos) y no sólo trabajadores agrícolas como en el pasado, sino también trabajadores urbanos. A menudo incluyen a mujeres, niñas y niños, lo que indica la gran

<sup>127</sup> Eddy Tejada, (2008) "La Migración haitiana y ley de migración en República Dominicana: *le blocage*", ibíd., pág 312.

<sup>128</sup> Banco Mundial (2012), "Haití y las República Dominicana: un estudio sobre las relaciones económicas binacionales", Santo Domingo; en <http://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/document/HAITI-RD.pdf>.

importancia de la familia en el proceso migratorio. Según los expertos, otros grupos importantes son comerciantes -mayoritariamente mujeres-estudiantes y jóvenes de clase media cuyas familias les envían a República Dominicana por razones de seguridad. Asimismo en las zonas francas del este del país entre el 15% y 20% es mano de obra migrante, de las cuales la mayoría son mujeres jóvenes con habilidades para la costura. Por otro lado continúa el flujo continuo de inmigración para la agricultura. Es importante destacar que, como decíamos la inmigración haitiana se está feminizando, ya que un cuarto de los nuevos inmigrantes son mujeres, que no solamente viajan como parientes, sino que engrosan las filas de trabajadores en el sector del turismo, para tareas en limpieza o cocina, además de realizar actividades de pequeño comercio informal en la calle. Por último, un perfil que se ha detectado y está en expansión es el de mujeres jóvenes comerciantes de ropa, zapatos y otros bienes desde Haití con destino a las grandes ciudades dominicanas, a través de redes a ambos lados de la frontera. En este contexto el problema del tráfico de personas, con especial cuidado al tráfico de niños, comenzó a cobrar vigencia desde el cambio de siglo (Wooding y Mosley 2004:74).

Con la transformación de la dinámica migratoria, otros actores han aparecido fuertemente en escena, los cuales son principalmente no-estatales y se deben tomar en cuenta para diseñar una política migratoria eficaz. Ahora la "importación" de mano de obra se dirige hacia los sectores de la construcción, agricultura y en general los servicios, como veíamos en los indicadores económicos. Además un gran número de inmigrantes no acuden a intermediarios, sino que son parte de una inmigración irregular espontánea favorecida por la red social y laboral que ha venido fortaleciéndose durante los últimos veinte años.





## CAPÍTULO 8

### CIUDADANÍA Y MIGRACIÓN COMO TEMA DE DEBATE EN LA AGENDA PÚBLICA

#### 1. EVOLUCION DE LA AGENDA DE GOBIERNO DE LAS POLITICAS MIGRATORIAS

##### a) *Ley General de Migración 285-04 y su reglamento de aplicación: un análisis descriptivo*

El 15 de agosto de 2004 se aprobó la Ley General de Migración (LGM), Ley 285-04 que, como decíamos, establecía un nuevo marco general de regulación de la migración en el país y dejaba atrás la obsoleta ley de 1939<sup>129</sup>. Con sus defectos, la previsión de un plan de regularización, aunque en un contexto político muy limitado aun en 2004, se permitió un espacio para gestar futuras políticas migratorias orientadas a la modernidad. Lo interesante de la aprobación de la Ley de 2004, no es que constituya un significativo avance respecto a la anterior, guardando las salvedades histórico-políticas del caso, ya que en efecto fue una evolución frente a la anterior en institucionalización y regulación del fenómeno, sino que puso en la agenda pública el debate sobre la situación legal de los inmigrantes haitianos y sus descendientes y con ello su situación de exclusión<sup>130</sup>.

Los avances reflejados en la Ley 285-04 y en su reglamento de aplicación, Decreto 631-11 de 19 de octubre de 2011, constituyen el inicio de una política migratoria que poco a poco se va orientando hacia la modernidad. Medidas tales como la creación de instituciones de asesoría y análisis de políticas migratorias, un órgano inter-gubernamental de diseño de políticas migratorias<sup>131</sup> o el reconocimiento explícito de la necesidad de poner en marcha un plan nacional de regularización de extranjeros son medidas que ilustran esta tendencia.

---

<sup>129</sup> Óp. Cit 1.

<sup>130</sup> LOZANO, Wilfredo (2008), "La paradoja de las migraciones", Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES), Op. Cit 78, pág. 85.

<sup>131</sup> Los artículos 7 al 9 de la Ley definen la composición y funciones del Consejo Nacional de Migración, el cual actúa como órgano coordinador de las instituciones responsables de la aplicación de la política nacional de migración y sirve de entidad asesora del Estado. El Consejo según la ley está integrado por el Secretario de Estado de Interior y Policía-, el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores; el Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, de Trabajo, de Agricultura; de Obras

Como decisión fundamental de política de Estado en materia migratoria, el proceso de discusión de la Ley de 2004 es un importante indicador de la disputa política en torno al tema migratorio, lo cual es una evidencia en sí misma de la resistencia al cambio ejercida por algunos poderes del Estado y da indicios de los intereses que se encontraban y se encuentran en juego en este tema. En efecto, los investigadores nos muestran las actas de las reuniones preparatorias de la Ley que registraron durante los meses anteriores a la promulgación de la Ley, los últimos de 2002 y primeros de 2003. En las reuniones, auspiciadas por el entonces Canciller de la República Hugo Tarantino, durante el gobierno del presidente Hipólito Mejía del PRD, participaron senadores, diputados, expertos, investigadores y miembros de la iglesia<sup>132</sup>. Durante las discusiones encontramos dos importantes ausencias: el sector empresarial, los sindicatos y la sociedad civil no eclesial vinculada con la población migrante.

Durante las mismas quedó clara la posición conservadora orientada a la continuación del antiguo régimen de la ley de migración de 1939, en particular en los debates sobre los derechos humanos de los inmigrantes y en concreto sobre el debido proceso en los procedimientos de repatriaciones y deportaciones. En efecto, para buscar las causas de la política de Estado y las medidas normativas y administrativas desde 2004 a 2014 sobre ciudadanía e inmigración que acogieron muchos de los postulados de políticas restrictivas, hemos de buscar en los testimonios de los actores del proceso de elaboración de la LGM, momento en que comienza a cambiar el paradigma migratorio en el país. En su intervención de 18 de octubre 2002 el diputado por la FNP Pelegrín Castillo afirmaba que había que distinguir la idea del migrante admitido legalmente del que no lo es o del temporero. Según el diputado Castillo, había que legislar de tal manera que quien se encontrara en condición legal en el país, tuviera sin discusión derecho al debido proceso en relación a la protección de sus derechos. Sin embargo “los temporeros que entran legalmente o los no residentes”, debían tener un trato distinto a los residentes y por tanto el ilegal “no podía aspirar” a un procedimiento pleno de tipo judicial, debido a que los “ilegales” debían ser tratados más “expeditamente”. Como vemos se trata de una retórica confusa y excluyente, en tanto

---

Pública, de Salud Pública y de Agricultura; así como el Juez Presidente de la Junta Central Electoral, el Presidente de la Comisión de Interior y Policía del Senado y el Presidente de la Comisión de Interior y Policía de la Cámara de Diputados.

<sup>132</sup> Del 19 de septiembre de 2002 al 20 de febrero de 2003 participaron en reuniones periódicas de discusión el Senado Dagoberto Rodríguez Adames, el Diputado Pelegrín Castillo de la FNP, la Dra. Carmen Amelia Cedeño, el Dr. Flavio Darío Espinal, el Dr. Wilfredo Lozano, Dr. Alejandro Gonzalez Pons, Lic. José del Castillo, Dr. Carlos Doré y Cabral, Plinio Ubiera de CEDAIL, Lic. Bernardo Vega y el Dr. Frank Báez (LOZANO 2008: 239-264).

equipara el régimen de temporeros y no residentes a “ilegales”, la cual ha continuado hasta la actualidad como hemos visto en secciones anteriores.

El diputado Castillo en las discusiones preparatorias continuaba afirmando que en el caso de los inmigrantes haitianos, éstos deben tener un procedimiento especial de deportación más expedito e infería como un obstáculo el hecho de que las convenciones internacionales obligaran a un proceso de acuerdo a la ley. El diputado en esa ocasión justificaba la falta de garantías por el hecho de las dificultades que ofrece el sistema judicial para tratar la “masa de deportaciones” anual hacia Haití, como él mismo las calificaba.

La utilización de las deportaciones masivas como método informal de regulación de flujos ha sido una tesis mantenida por los expertos durante muchos años (Lozano 2008: 117-143). No hemos de olvidar que la Dirección General de Migración (DGM) ha sido dirigida en la historia reciente por miembros de las fuerzas de seguridad del Estado o por ejecutivos del partido neonacionalista FNP, y es la DGM quien toma el liderazgo de los procedimientos de interdicción y deportación, los cuales se tratan en su mayoría de procedimientos expeditos a Haití. Estos procedimientos son resultado de la aplicación del “Protocolo de entendimiento sobre los mecanismos de repatriación entre los gobiernos de la República Dominicana y la República de Haití” de 1999, en aplicación de dualidad en la gestión migratoria en el país: por un lado los haitianos, por el otro el resto. La doctrina manifestada por el diputado Castillo venía reflejada ya en este protocolo de repatriaciones, que continúa vigente con algunas modificaciones recientes introducidas en 2015 y aplicadas al concluir el PNRE, las cuales no se han hecho públicas. En definitiva, tanto en la práctica como en los protocolos formales de repatriación, no se prevé entre las garantías y derechos de los inmigrantes, el derecho al debido proceso en caso de la incoación de orden de expulsión.

El diputado Castillo finalizaba su intervención reiterando la retórica nacionalista sobre el hecho de que el país está viviendo un “estado de excepción” debido a la gravedad de la presencia de la inmigración haitiana, en una suerte de justificación de las limitaciones de derechos de los inmigrantes haitianos y la necesidad de regular el asunto de la nacionalidad de los descendientes<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Acta Núm. 4 Reunión preparatoria de 18 de octubre de 2002. Cit. en LOZANO 2008: 251.

La comisión revisora de la ley se disolvió en el momento en que cambió el Canciller Hugo Tarantino. Según el testimonio de algunos de los actores que participaron en el proceso, el proyecto que se fraguó y consensuó durante las reuniones de expertos fue modificado en un proceso expedito de discusiones en el Senado antes de pasar a la aprobación del Congreso<sup>134</sup>. Aparentemente la introducción de los artículos 28 y 36.10 de la ley que, como veíamos, amplían los límites constitucionales a la adquisición de la nacionalidad de origen por *ius soli*, fueron fraguados en las referidas discusiones expeditas en el Senado, sin consultar al equipo de redacción del documento y de espaldas a la opinión pública nacional, aprobándose la ley el día antes de la toma de posesión del presidente Leonel Fernández del PLD el 16 de agosto de 2004 (Lozano 2008: 83). La categoría de no residentes de la ley de 2004 era homologable a la de no inmigrantes de la ley de 1939<sup>135</sup>.

Como resultado de todo el proceso de discusión y las diferentes modificaciones resultó una ley que adolece de algunos vacíos institucionales y cláusulas de cuestionada constitucionalidad.

Entre todas las críticas que se suscitaron en torno a la ley, los temas vinculados con una posible política de integración giran en tono a:

- (i) Problemas de jurisdicción e institucionalidad de los organismos encargados de diseñar la política migratoria
- (ii) Problemas de inconstitucionalidad a propósito de la interpretación que hace la ley del principio constitucional dominicano del *ius soli*

---

<sup>134</sup> Entrevista al Dr. Wilfredo Lozano, miembro clave en el grupo de redacción de la Ley General de Migración 285-04, Santo Domingo, 12 de julio 2016.

<sup>135</sup> Art. 29.- A los efectos de la permanencia en el país, los extranjeros pueden ser admitidos en las categorías de “Residentes” y “No Residentes”, de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos por esta ley y su reglamento. Art. 3 de la Ley 95 de 1939 establecía la claramente esta distinción: “*Los extranjeros que deseen ser admitidos en el territorio dominicano, serán considerados como Inmigrantes o como No Inmigrantes. Los extranjeros que deseen ser admitidos serán Inmigrantes, a menos que se encuentren dentro de una de las siguientes clases de No Inmigrantes: 1o. Visitantes en viaje de negocio, estudio, recreo o curiosidad. 2o. Personas que transiten al través del territorio de la República en viaje al extranjero; 3o. Personas que estén sirviendo algún empleo en naves marítimas o aéreas; 4o. Jornaleros temporeros y sus familias.*”

## *Jurisdicción e institucionalidad*

En relación a los problemas de jurisdicción de la ley, llama la atención el proceso de toma de decisiones, el cual no fue resuelto en el reglamento 631-11 de aplicación. Estos giran en torno a los conflictos de competencias entre el organismo legislativo, el ejecutivo y el poder judicial en las decisiones sobre la gestión de la migración. No existe una separación de poderes clara ni un sistema de control democrático eficaz, por ejemplo, un representante de la Cámara de Diputados forma parte del Consejo Nacional de Migración y del Consejo Asesor del Instituto Nacional de Migración (INM RD), ambas instituciones gubernamentales de asesoría y diseño de acciones de gobierno. La asamblea legislativa al estar involucrada en las tareas de gobierno pierde la capacidad de control parlamentario como agente externo fiscalizador de las decisiones ejecutivas, en el marco que le corresponde, el poder legislativo.

Dando un salto comparativo a 2013, esta tendencia a fusionar los poderes del Estado se refleja en el Tribunal Constitucional, cuando traspasa su competencia al “exhortar” al Gobierno la puesta en marcha de las acciones ejecutivas específicas que le indica para el cumplimiento de su Sentencia TC 0168/13<sup>136</sup>. Una separación de poderes viable debe basarse en respetar el espacio del poder ejecutivo para definir las políticas y planes de gobierno que pone en marcha, siempre en el marco de la legalidad vigente, de la que forman parte las sentencias judiciales.

Así, vemos que los procedimientos de control se convierten en espacios de gobierno conjuntos, lo que debilita considerablemente la independencia de unos poderes del Estado frente a otros. Estas medidas hemos de verlas en el contexto del legislador dominicano del momento, con la intención de controlar, a nuestro juicio, por la vía errónea, el arraigado presidencialismo y los poderes que la cultura política, las instituciones y la propia Constitución siguen concediendo al presidente.

La debilidad institucional se refleja además en la falta de funcionamiento de órganos vitales en el sistema migratorio diseñado en la Ley 285-04. Ello desvirtúa la intención de iniciar un

---

<sup>136</sup> Clausulas Resolutorias, Sentencia 168/13 de 23 de septiembre del Tribunal Constitucional, pág. 98-101. Entre otras medidas el Tribunal DISPONE que la Junta Central Electoral (JCE) ejecute una auditoria de todos los libros de registro civil desde el veintiuno (21) de junio de 1929 hasta el dieciocho (18) de abril de 2007, fecha en que la JCE puso en vigor el Libro Registro del Nacimiento de Niño (a) de Madre Extranjera No Residente en la República Dominicana mediante Resolución 02-2007. Por otro lado el Tribunal EXHORTA al Poder Ejecutivo a proceder a implementar el “Plan nacional de regularización de extranjeros ilegales radicados en el país”, entre otras medidas.

proceso decisorio consensuado que oriente las políticas migratorias modernas en el país. En efecto, el Consejo Nacional de Migración (CNM) se ha reunido en una sola ocasión desde su creación. La reunión se dio para la aprobación de urgencia del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE).

### *Inconstitucionalidad*

Hemos venido analizando cómo los artículos 28 y 36.10 de la ley responden a una larga demanda de los sectores nacionalistas de poner en vigor una norma con rango legal que equiparara el concepto de personas en “tránsito” a los “no residentes”, para interpretar el precepto constitucional de adquisición de nacionalidad por *ius soli* de forma restrictiva. Estas medidas fueron tomadas por algunos de los cuadros nacionalistas de las instituciones del Estado, respaldadas por los sectores políticos neo-nacionalistas y su impacto lo sufrieron miles de inmigrantes y sus descendientes durante años, ya que dio además pie, no solo a impedir inscripciones en el registro civil por parte de la JCE, sino a la suspensión y cancelación de documentos civiles de forma retroactiva, como se vio en el caso de la demandante que dio lugar a la Sentencia del TC 168/13.

En cuanto al régimen de adquisición de la nacionalidad de origen de los hijos de mujeres extranjeras no residentes de padres dominicanos, se limitaba sustancialmente el derecho constitucional de traspasar la nacionalidad al padre en los casos en los que la mujer no tenía un pasaporte o cédula dominicana. La práctica de los siguientes diez años así lo demostró en las comunidades de inmigrantes y personas de ascendencia haitiana. Los hijos de madres haitianas, o de origen haitiano, en esta situación eran registrados como extranjeros a través de un registro especial, sin permitir la inscripción del niño o niña como dominicano o dominicana, aunque el padre así lo solicitara<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Petrozziello, Allison J. “Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de la República Dominicana”, OBMICA, Julio 2014 pág. 100-105. Afectó asimismo la aplicación de la normativa de registro civil y la Constitución, ya que se dejó de tomar el documento del padre como declarante principal a pesar de que: a) éste tuviera cédula de nacional dominicano; b) que la ley directamente establece que los padres son los primeros declarantes (art. 43 de la Ley sobre Actos del Estado Civil) y; c) que la Constitución prevé el derecho de los padres a transmitir su nacionalidad por *ius sanguinis* y los hijos e hijas de recibirla: el artículo 18 de la Constitución actual de 26 de enero de 2010, establece que “son dominicanos y dominicanas: 1) Los hijos e hijas de *padre o madre* dominicanos”. Así al imponer como requisito imprescindible la cédula de la madre para la inscripción en el registro civil, no queda claro cómo se puede garantizar en la práctica este derecho a los padres cuando las madres no tienen un documento de identificación. En cuanto a la casuística de los diferentes grupos afectados, para las madres inmigrantes, la práctica de la administración demuestra que cuando ésta tiene un pasaporte vigente como documento de identificación aunque no tuviera visado ni cédula dominicana, el padre puede registrar a los hijos si fuera dominicano. Sin embargo las mujeres domínico-haitianas sin registro civil (nacidas en el país

La ley de 2004 tuvo un impacto evidente en los derechos y la integración de esta población, ya que quienes fueron mayoritariamente afectados eran los descendientes de inmigrantes haitianos, en su mayoría en la categoría de no residentes de la Ley o en situación de irregularidad migratoria. Esto, recordemos, era debido al nuevo sistema migratorio que estaba surgiendo entre los dos países y a la desprotección en documentación en que habían quedado los inmigrantes históricos en los bateyes. La última restricción del acceso la nacionalidad en el reglamento de la Ley, por el cual sólo los hijos de residentes permanentes tendrían acceso a la nacionalidad de origen por nacimiento en el territorio, es el colofón de la tendencia restrictiva consolidada en siete años.

Recordemos que el país no ha reconocido que esta situación pueda producir situaciones de apatridia por lo que en principio no cabrían excepciones. Por ello para mucha de esta población, tener una condición de legalidad y el acceso a derechos, se convierte en un primer y gran obstáculo de integración.

Por otro lado, el perfil de la migración actual apunta a una mayoría de población inmigrante de origen haitiano que continua insertándose en sectores específicos de la economía en los que se requiere mano de obra de baja calificación, para quienes es complejo cumplir con los requisitos de la legislación migratoria, careciendo a menudo de documentación de país de origen<sup>138</sup>. No hay duda de que esta situación es un desafío de gestión y planificación.

*b) Conflicto político dirimido ante el poder judicial: el impacto de sentencia del tribunal constitucional agita la agenda de gobierno*

El 23 de septiembre de 2013 el recientemente constituido Tribunal Constitucional emitía la polémica sentencia TC/0168/13 que hemos venido mencionando que venía a consolidar la invalidación de documentos civiles y de identidad de descendientes de inmigrantes en

---

de inmigrantes haitianos) no tienen la posibilidad (al menos clara y accesible) de obtener un pasaporte haitiano ¿cómo registran ellas a sus hijos?

<sup>138</sup> Art. 62 de la Ley 285 de 2004 establece la distinción entre residentes y no residentes obligando a los no residentes aplicar en su país de origen a un visado de residente, lo que para la gran mayoría de inmigrantes haitianos es prácticamente imposible optar por un estatuto migratorio de residente. La ley establece que “(p)ara el caso de los extranjeros admitidos como residentes temporales, la petición de cambio de categoría podrá efectuarse estando el extranjero en el territorio nacional. Los extranjeros admitidos como “No Residentes” dentro de las subcategorías de Trabajadores Temporeros o de Habitantes Fronterizos, solamente podrán optar por la residencia dominicana luego de salir hacia su país de origen y aplicar desde allí ante algún consulado dominicano, previo cumplimiento de los requisitos necesarios al efecto”.



situación migratoria irregular, en su inmensa mayoría de origen haitiano, retrotrayéndose al año 1929. Esta sentencia desata la mayor crisis binacional vivida con Haití desde 1991, con el factor adicional de que nunca antes un conflicto bilateral había tomado las proporciones internacionales de esta crisis<sup>139</sup>.

Si bien las críticas internacionales contra la República Dominicana sobre la situación derechos humanos de los inmigrantes haitianos y sus descendientes venían aumentando de forma progresiva desde los años ochenta, y más intensamente a partir de finales de los años noventa, el tema alcanzó su máxima intensidad después de la emisión de la sentencia en cuestión. La República Dominicana es parte de la sociedad internacional y como tal lo es de importantes tratados internacionales de derechos humanos, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad dominicano, según el artículo 74 constitucional<sup>140</sup>. La doctrina emanada de este cuerpo normativo hubiera ayudado a interpretar la controversia por parte de los poderes públicos en torno a los criterios de adquisición de la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes, ya que desde la perspectiva única de los derechos humanos, la decisión del Tribunal Constitucional afectó profundamente a una gran parte de la población descendiente de inmigrantes nacidos en el país, muchos de varias generaciones y mayoritariamente de origen haitiano<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Desde el inicio de la crisis Haití tomó el liderazgo de la proyección regional de la misma, principalmente a través de la organización de integración caribeña, Comunidad del Caribe (CARICOM), país del que Haití es miembro y la RD sólo observador, aunque mantiene acuerdos comerciales con la organización regional. Diario Libre, "CARICOM aplaza por una semana la reunión sobre el TC. Ni el organismo, ni Trinidad & Tobago ni Haití, explicaron las razones de la postergación del evento", 20 de noviembre 2013. Listín Diario, "Martelly: fallo TC amenaza la estabilidad en el Caribe. El gobernante Haitiano dijo que la Sentencia es una mala solución", 29 de noviembre 2013. "Fallo del TC replantea las relaciones con la RD. El mandatario se refirió a la Sentencia en la reunión del CARICOM", 29 noviembre 2013. Listín Diario, "CARICOM frena ingreso de RD a ese organismo, el bloque advirtió que podría llevar el caso a las Naciones Unidas". CARICOM condenó el fallo del TC dominicano de "aberrante y discriminatorio" que excluye de forma retroactiva a decenas de miles de dominicanos, en su mayoría de ascendencia haitiana, de la ciudadanía, dejándolos sin estado y sin recurso de apelación". Ante ello el gobierno dominicano declaró que no había aún fijado su posición en torno a la medida", 27 de noviembre de 2013. Previamente en octubre de 2013, poco después del fallo del TC el presidente Medina anunció que hablaría con la ONU sobre la solución al caso de haitianos y reiteró su posición de buscar una salida al "drama humano", El Día "Medina hablará ONU solución caso haitianos, 15 de octubre 2013.

<sup>140</sup> Según su epígrafe 3) establece que "Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado".

<sup>141</sup> De acuerdo a una auditoría realizada por la Junta Central Electoral para la identificación de casos similares a los del caso de Juliana Deguis fueron 53.827 casos identificados por dicho ejercicio, no obstante de acuerdo a los resultados de la ENI 2012 habría, según análisis de la sociedad civil, serían 116.572 personas afectadas directamente por la Sentencia. Véase Colectivo 63 y Dominicanos por Derecho, "Desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: Análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la Sentencia del TC y de la Ley 169-14", Santo Domingo, marzo 2016, pág. 101; Keterina Civolani Hishnjakow, "Vidas suspendidas: efectos de la Resolución 012/07 en la población dominicana de ascendencia haitiana", Centro Bonó, Santo Domingo, Noviembre 2011.

Desde un enfoque de la posibilidad de acceso por parte de la población a derechos reconocidos internacionalmente, desde la perspectiva crítica que encarna Hanna Arendt en cuanto a la nacionalidad (o ciudadanía legal) en su frase el “derecho a tener derechos”, sin un reconocimiento de su personalidad jurídica, los individuos no tienen la posibilidad real de hacer efectivos un buen número de derechos fundamentales, tanto civiles y políticos como económicos, sin poder operar de forma regular en la sociedad. Por ello numerosos órganos de derechos humanos regionales e internacionales y buena parte de la comunidad diplomática y sociedad civil nacional e internacional, mostraron su preocupación sobre la política migratoria del país<sup>142</sup>.

La Sentencia TC/0168/13 reafirmó el fundamento sobre el que la JCE puso en cuestión la validez de la inscripción en el registro civil y suspendió la emisión de actas de nacimiento y cédulas de identidad a descendientes de inmigrantes nacidos en el país. La misma sin embargo no reconoce que el procedimiento seguido por la JCE se ajustase a la legalidad, por ello solicitó a la Junta la puesta a disposición judicial de las actas cuestionadas. El caso versa sobre la suspensión de emisión de copia del acta de nacimiento y la prohibición de emisión de cédula de identidad y ciudadanía a Juliana Deguis Pierre, una mujer nacida en la República Dominicana en 1984 de padres inmigrantes haitianos (anexo 11). La sentencia consideró como hechos probados el nacimiento de Juliana en la República Dominicana en el año en cuestión de padres haitianos en situación migratoria irregular y que existía una declaración de nacimiento inscrita en el registro civil realizada por los mismos. Esto ocasionó una gran polémica en un país con una larga tradición constitucional de *ius soli*, con sólo dos excepciones, como decíamos, hijos de diplomáticos o de personas en tránsito, entre las cuales, en lo que parecería contrario al criterio del Tribunal Constitucional, no se incluiría la

---

<sup>142</sup> El Consejo de Derechos Humanos órgano de NNUU que emite opiniones sobre los Estados y el cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de los derechos humanos en relación a los habitantes de su territorio, se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la política migratoria de República Dominicana. El más reciente pronunciamiento fue con objeto del Examen Periódico Universal. En el Informe del Grupo de Trabajo al efecto, en el 26º periodo de sesiones de Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado dominicano, en Junio de 2014, UN Doc. A/HRC/26. Asimismo los órganos quasi-judiciales de interpelación de los tratados específicos de derechos humanos también se han pronunciado con preocupación sobre la situación de derechos humanos de República Dominicana en relación con la inmigración. En concreto el Comité de los Derechos del Niño, que supervisa el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, manifestó su preocupación por el respeto al derecho al nombre y a la personalidad jurídica de niños y niñas de origen haitiano nacidos en el país, en su documento de “Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de República Dominicana”, UN doc. CRC/C/DOM/CO/3-5, 6 de marzo de 2015. Por su lado el Relator Especial Doudou Diène sobre Discriminación Racial, ya se pronunció en 2008 sobre la situación de las personas de ascendencia haitiana, migrantes y sus descendientes en República Dominicana, quién realizó una visita *in situ*, reflejando su preocupación entre otros temas por la discriminación estructural en contra de la población afrodescendiente y en particular la población de origen haitiano, así como por lo que calificó como medidas discriminatorias en el procedimiento de registro civil, en concreto, se refirió a la entonces aún vigente Circular Nro. 017 de la JCE.

irregularidad migratoria de los padres, no al menos hasta la entrada en vigor de la Constitución de 2010<sup>143</sup>.

En el caso en cuestión, la demandante particular sometió a evaluación judicial en primera instancia la alegada denegación arbitraria de documentos civiles y de identidad por parte de la JCE<sup>144</sup>. El juzgado de primera instancia en este caso, a diferencia de otros casos similares

---

<sup>143</sup> El concepto de personas en "tránsito" como excepción a la adquisición de la nacionalidad por *ius soli* dio lugar a un extensa literatura y vastas discusiones políticas y jurídicas, tanto al nivel nacional como internacional, ya que la posición oficial de la Dirección General de Migración y de la Corte Suprema de Justicia era asimilar la transitoriedad a la irregularidad migratoria, sin considerar el tiempo de residencia efectiva en el país. Esta discusión duró hasta la mención expresa de la irregularidad migratoria como causa de excepción al *ius soli* diferente a la transitoriedad en el artículo 18 de la Constitución de 2010. Ver, El Caribe Digital, "Poderes coinciden en el concepto de la nacionalidad de RD", 15 octubre 2013, <http://www.elcaribe.com.do/2013/10/15/poderes-coinciden-concepto-nacionalidad>; Listín Diario Digital "Interpretación Constitucional" 6 noviembre 2013, <http://www.listindiario.com/puntos-de-vista/2013/11/06/298500/interpretacion-constitucional>. Algunos de los constitucionalistas más reconocidos en el país desmentían la posición oficial en tanto existe ya una definición de "tránsito" en el reglamento de migración de 1939, que lo definía como 10 días, ver 7Días Digital, Natalia Mármol, entrevista al profesor Cristóbal Rodríguez, "Sentencia sobre nacionalidad viola al menos cuatro artículos de la Constitución", 26 de septiembre 2013, <http://www.7dias.com.do/el-pais/2013/09/26/1148801-sentencia-sobre-nacionalidad-viola-menos-cuatro-articulos-constitucion.html#.VziZO5HhDIU>; SALA, Davide, "República Dominicana: Un Estado que cuestiona la nacionalidad de sus ciudadanos", Afro-Hispanic Review, Volume 32, Number 2, Fall 2013. En todo caso, una definición del concepto de "transito" sólo se establecía en el reglamento de migración de 1939. El Reglamento de migración n° 279, del 12 de mayo de 1939 establece en su SECCION V. - TRANSEUNTES: (Modificada por el Decreto No. 4197, del 24-2-47. Gaceta Oficial No. 6593) que (...) b) "A un extranjero admitido con el propósito de proseguir al través del país, se le concederá un Permiso de Desembarco, válido por 10 días. No se cobrarán derechos por este Permiso. El Permiso deberá ser conservado, por la persona para quien fue expedido, todo el tiempo que dure su tránsito al través de la República y devuelto al Inspector de Migración en el momento de la salida". No obstante se puede apreciar la ambigüedad en cuanto a la aplicación de este término a otras situaciones, incluido el caso de inmigrantes irregulares que residen en el país y quienes es evidente que se encuentran en una situación indefinida pero no en tránsito en el país, como han resaltado en diferentes ocasiones los organismos internacionales de derechos humanos, apelando entre otros argumentos, a la razonabilidad.

<sup>144</sup> La controversia, sumamente compleja, tiene su origen en decisiones jurisdiccionales previas sobre la suspensión de la emisión y entrega de actas de nacimiento y cédulas consecuencia de la mencionada Circular Nro. 017/2007 emitida por el presidente de la JCE y Resolución Nro. 012/2007 (anexo 10) emitida del pleno de la misma, que establecían que los oficiales del registro civil deben abstenerse de emitir actas de nacimiento en casos de hijos de extranjeros "que no hayan probado su residencia o status legal en la Republica Dominicana". La circular Nro. 017/2007 quedó sin efecto por la Resolución No. 012/07 de diciembre de ese año, la cual dispone la suspensión de la expedición de las actas de nacimiento que, a juicio de la JCE, tuviesen irregularidades. Esta medida de la JCE se puso en marcha a pesar del artículo 31 de la Ley 659 de 1944 sobre Actos del Registro Civil que dispone que esta atribución corresponde únicamente a los jueces. Véase, Open Society Foundations (2010) "Dominicans of Haitian Descent and a Compromised Right to Nationality", Report presented to the Inter-American Commission of Human Rights to the occasion to its 140th session". Complementariamente, la JCE habilitó un libro especial para la inscripción de niños y niñas hijos de madres inmigrantes no residentes, lo que vino a llamarse "libro rosado" debido al color del certificado de nacido vivo que los hospitales distribuían a los niños considerados extranjeros. Dicho libro especial de extranjeros, se aprobó por Resolución No.02/2007 de 18 de abril 2007 de la JCE. Las Resoluciones Nro. 012/07 y 02/07 estuvieron vigentes y aplicándose plenamente durante años, dejando miles de actas de nacimiento y documentos de identidad en suspenso y de niños inscritos sin acreditar nacionalidad debido a un complejo e inoperante procedimiento administrativo de remisión a consulados, expedientes que, según organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, pertenecían únicamente a descendientes de inmigrantes haitianos, antiguos braceros habitantes en comunidades en fincas azucareras (bateyes), siendo singularizados para revisión y suspensión de actas en base a su color y origen étnico. En todo caso, el procedimiento de remisión consular no llegó a aplicarse y los expedientes de hijos de inmigrantes haitianos reposaron durante años en los despachos de la cancillería dominicana y más adelante en los del consulado de Haití, sin que se le otorgara la nacionalidad haitiana a los miles de niños que nacieron en esos años. Estas resoluciones fueron emitidas en base a las facultades de administración del registro civil de la JCE a través del Director Nacional de Registro Civil, quien tiene a su cargo los servicios administrativos de Registro Civil, que de acuerdo a la Ley

presentados en otras zonas del país, no acogió su petición y la demandante acudió al Tribunal Constitucional en apelación. El Alto Tribunal revocó la inscripción y el acta de nacimiento correspondiente y con ello la nacionalidad dominicana de Juliana Deguis. El Tribunal además extendió los efectos de la sentencia *extra comuna* y de forma retroactiva a todos los casos similares ocurridos en la República Dominicana desde 1929, momento en el cual, según el Tribunal, se estableció el régimen de nacionalidad vigente en el momento del nacimiento de la Sra. Deguis. Dicha revocación se determinó bajo el argumento jurídico de que la inscripción de la demandante fue irregular desde el origen y debido a esto, la ilegalidad no puede generar un acto legal. La controversia en un tema tan politizado como es el de la adquisición de la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes de origen haitiano, surge principalmente de la debilidad de los argumentos esgrimidos por la Alta Corte y de las sobre-atribuciones y la amplia discrecionalidad de la JCE respecto a la suspensión indefinida de documentos civiles y de identidad, esenciales para el ejercicio de derechos fundamentales, a

---

02/03 que introduce modificaciones a la Ley Electoral de 1997 de 21 de diciembre de 1997. Es decir, la competencia de la JCE se centra en la gestión administrativa y organización del registro civil, no en la decisión sobre la validez de las inscripciones en el registro. La Resolución Nro. 012/07 quedó sin efecto por motivos materiales con la Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional. El Tribunal en la sentencia en mención, acepta a trámite los argumento de fondo del recurso de revisión presentado por la JCE frente a tres sentencias judiciales en primera instancia que ordenaban la emisión inmediata de las actas de nacimiento a las personas demandantes como medida cautelar hasta que no se decidiera de la pertinencia de su nulidad por tribunal competente, de acuerdo a la ley. Estas sentencias son: Sentencia número 97-2012, de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de El Seibo, el 22 de junio de 2012, que dispuso la entrega de cédula a Pierre Pie; Sentencia número 710-2012, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, el 30 de noviembre de 2012, emitida a favor de Yan y Sentencia número 707-2012, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, el 30 de noviembre de 2012, que favorecía a Yosefe Nicolás. Véase asimismo <http://www.listindiario.com/la-republica/2014/04/08/317499/tc-revoca-fallos-concedian-cedulas-a-hijos-de-haitianos>. La validez argumental de recurrir a la Resolución Nro. 012/07 para comprobar si una persona es hija o no de residentes legales es una distorsión jurídica y administrativa de las competencias de la JCE, ya que no sólo la validez jurídica de dicha norma es cuestionable como tal, sino que además como se ha dicho, según múltiples testimonios avalados por organismos nacionales e internacionales, se aplicaba de forma discriminatoria contra personas de ascendencia haitiana. La razón debemos encontrarla en los factores históricos de la inmigración haitiana que provoca presunciones de irregularidad y por otro lado en la discriminación estructural que provoca la aplicación de procedimientos administrativos de forma distinta según el origen nacional y étnico. Por tanto a través de la Resolución Nro. 012/07, la JCE justificaba esta política en tanto argumentaba que un gran número de los casos eran fraudulentos en las declaraciones, es decir suplantación de identidad y otras situaciones. Sin embargo de la auditoría de actas de nacimiento de padres extranjeros desde 1929 realizada por la JCE en 2014, ordenada por la Sentencia 168/13 TC, se dilucidó que apenas el 1% de los casos auditados (132 casos) adolecía de esta condición, según informe de los resultados de la auditoría presentado a la comunidad internacional en Santo Domingo. Por tanto, la JCE no comprobaba si los documentos eran falsos debido a un diagnóstico previo, como a menudo difundieron fuentes oficiales en los medios de comunicación, sino que los indicios apuntan a que estaba principalmente dirigida a detectar actas de nacimiento con declaraciones realizadas con "fichas" o documentos de identificación dados por los ingenios azucareros a los trabajadores de la caña (CIVOLANI 2001: 14). La administración ya no consideraba estas fichas como documentos válidos para la inscripción de niños y niñas nacidos en el país como se había hecho durante décadas. En su lugar, en aplicación de la Resolución Nro. 012/2007, cuya aplicación se retrotraía a situaciones pasadas de acuerdo a criterios presentes de interpretación, suspendía la emisión de copias de actas de nacimiento y cedulas y prohibía inscripciones registrales tardías a situaciones ocurridas antes de su entrada en vigor en 2007. Además, la responsabilidad de cualquier irregularidad en las inscripciones se le atribuía al particular por un supuesto error de la administración al inscribir personas en el registro civil sin los documentos requeridos, hecho éste que en todo caso no quedaba claro de acuerdo al marco legal y constitucional vigente en la época, como hemos expuesto.

través de un procedimiento administrativo, sin una decisión judicial previa. Así lo afirman además voces disidentes del entorno de la JCE<sup>145</sup>. Esto es así debido a que el Tribunal restringe derechos constitucionales de forma retroactiva y niega además cualquier derecho adquirido que estas personas hubieran tenido por nacer y residir en el país por generaciones, a pesar de que se presentaron argumentos sólidos que cuanto menos ponían en cuestión que,

---

<sup>145</sup> La ex jueza de la Cámara Contenciosa de la JCE, Aura Celeste Fernández, tomó una posición de prevalencia de los principios constitucionales sobre todo el ordenamiento jurídico, señalando que la Circular Nro. 017/2007 y la Resolución Nro. 012/2007 emitidas por la JCE son inconstitucionales y en contra de la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil. Según Fernández, la ley no le otorga la facultad a la JCE para ordenar a los oficiales del Estado Civil retener los actos del estado civil porque esa es una función de los tribunales, lo cual según la abogada y ex jueza ha “paralizado la vida” a miles de personas. Gaceta Judicial “Inconstitucionalidad e ilegalidad de la circular No. 017 y de la resolución No. 012/2007 de la Junta Central Electoral”, <http://do.vlex.com/vid/inconstitucionalidad-ilegalidad-circular-450232222>, comentada por Yamalie Rosario, Diario Libre, 11 de mayo 2013.

según la Constitución vigente en el momento del nacimiento de la demandante, ésta no tuviera derecho a la nacionalidad dominicana de origen<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> La larga tradición mixta de *ius soli* (vinculo de nacionalidad por nacimiento en el territorio) y *ius sanguinis* (vinculo de nacionalidad por ascendencia) de Republica Dominicana, acreditada por las constituciones aprobadas desde su creación como nación independiente, indican, como han manifestado numerosos constitucionalistas dominicanos, que la intención del legislador constitucional en 1929 y 1966 no era imponer más restricciones a la nacionalidad que las taxativamente que estaban expresadas en la norma. De acuerdo al artículo 8 de la Constitución dominicana de 20 de junio de 1929, *son dominicanos*, “1° Las personas que al presente gozaren de esta calidad en virtud de las Constituciones y leyes anteriores; 2° Todas las personas que nacieren en la República Dominicana, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en la República en representación diplomática o que estén “en tránsito” en ella (...)”. La tendencia a establecer alguna restricción estaba en la norma anterior a la Constitución de 1929, pero no se establecía ningún vínculo con concepto migratorio alguno y es claramente protectora contra la apatridia, ya que para renunciar a la nacionalidad dominicana los hijos de extranjeros nacidos en el país, a los 18 años debían probar que tenían otra. Por otro lado, se garantizaba la nacionalidad dominicana a los inmigrantes de segunda generación nacidos en el país. Así, según la Constitución revisada el mismo año, el 09 de enero de 1929, *eran dominicanos* “(...) 2° Las personas nacidas en el territorio de la República, o en el extranjero, de padres dominicanos, 3° Las nacidas en la República de extranjeros nacidos en la República. 4° Las nacidas en la República de padres extranjeros siempre que, a su mayor edad, estén domiciliadas en la República; a menos que no declaren, dentro del año de haber adquirido la mayor edad, que no desean adquirir la nacionalidad dominicana, y prueben que han conservado la de su padre. Perderán este derecho de opción si antes de esa edad han ejercido en la República derechos de ciudadano. 5° Los nacidos en el territorio de la República de padres desconocidos o de nacionalidad desconocida”. La norma constitucional de 1966 traslada literalmente en su artículo 11 el régimen establecido en la nueva Constitución aprobada junio de 1929, el cual estuvo vigente hasta la última reforma constitucional de 26 de enero de 2010. Como decimos, la norma de 2010 introduce a nivel constitucional la restricción que se había venido gestando a través de normas administrativas desde los años noventa. La Constitución actual introduce la doble nacionalidad, adaptándose al fuerte transnacionalismo dominicano, debido a la emigración iniciada a finales de los años setenta y continúa con un régimen mixto de *ius soli* y *ius sanguinis* limitando el primero a los nacidos en el territorio dominicano hijos de residentes legales permanentes, como hemos visto. Así la Constitución de 2010 en su artículo 18 establece que “(s)on dominicanas y dominicanos: 1) Los hijos e hijas de madre o padre dominicanos; 2) Quienes gocen de la nacionalidad dominicana antes de la entrada en vigencia de esta Constitución; 3) Las personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano. Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas. 4) Los nacidos en el extranjero, de padre o madre dominicanos, no obstante haber adquirido, por el lugar de nacimiento, una nacionalidad distinta a la de sus padres. Una vez alcanzada la edad de dieciocho años, podrán manifestar su voluntad, ante la autoridad competente, de asumir la doble nacionalidad o renunciar a una de ellas. (...). 6) Los descendientes directos de dominicanos residentes en el exterior (...). Más allá de las interpretaciones teleológicas del derecho a la nacionalidad en la Constitución dominicana actual en cuanto a su objeto y propósito en el marco de la normativa interna, existen argumentos de peso en la esfera de la doctrina de los derechos humanos que ponen en cuestión la solidez de los argumentos del Tribunal Constitucional en la Sentencia 168/13. Los argumentos que han venido manejando los expertos en este caso giran en torno al principio de irretroactividad de la ley, reflejado en el artículo 47 de la Constitución que dispone que “la ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable (...). En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”. En todo caso, resulta de peso el principio básico del deber de garantía de los Estados en relación a los derechos a la personalidad jurídica, a la no privación arbitraria de la nacionalidad, el grupo de derechos establecidos en las convenciones específicas de protección de niños, niñas y adolescentes en cuanto al derecho al nombre, a la nacionalidad y a la protección frente a los riesgos de apatridia, tanto *de iure* como *de facto*, derechos a la no-discriminación por motivos de género y origen nacional, entre otros elementos originarios de las personas, incluyendo como discriminación los efectos discriminatorios de acciones del Estado restrictivas de derechos que en principio pueden no serlo pero que afectan mayoritariamente a ciertos grupos. El desarrollo normativo e institucional al nivel global en esta área ha sido formidable desde su creación en 1948, después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Lo que es importante destacar es que este abultado sistema internacional de derechos humanos encarna tres principios fundamentales que fueron la base de los cuestionamientos internacionales a Republica Dominicana en relación a su política migratoria, particularmente por las decisiones judiciales interpretativas de su normativa interna: 1) en caso de contradicciones manifiestas con el contenido de un tratado de derechos humanos firmado, ratificado e incorporado en la legislación interna de un Estado éste prima sobre el derecho interno y en todo caso las disposiciones de derecho interno se deben interpretar en función de la norma internacional; 2) las decisiones de los órganos jurisdiccionales internacionales en casos individuales en relación a Estados sometidos voluntariamente a su jurisdicción, son directamente vinculantes y; el más

## 2. CRISIS DIPLOMÁTICA: RELACIONES EN LA REGIÓN Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Como veíamos, lo que en otros momentos históricos la situación de los derechos de los inmigrantes haitianos en la República Dominicana se hubiera quedado limitada a un contexto insular, la crisis de 2013 trascendió al nivel regional e internacional como nunca fue visto en el país. En un periodo de seis meses, durante el último tercio de 2013 y primer trimestre de 2014, debido a la atención internacional que suscitó el tema, el país recibió la visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del Vicepresidente de los EEUU y del Secretario General de las NNUU<sup>147</sup>.

Aunque esta crisis tuvo también una clara manifestación binacional, se extendió de forma muy clara a la región del Caribe. Haití, aupada por las fuertes críticas de la comunidad internacional frente a la sentencia, inició una ofensiva regional contra República Dominicana a través del CARICOM, lo que frustró los intentos que el gobierno dominicano hubiera tenido de acercamiento a dicho organismo caribeño<sup>148</sup> y se volvió a paralizar la Comisión Mixta Binacional Dominico-Haitiana. De hecho, durante el año 2014 se dieron algunos intentos de acercamiento paralelos a dicha plataforma de negociación con la esperanza de resolver los problemas inmediatos de la coyuntura de relaciones comerciales y de temas migratorios, tales como la coordinación para la puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros<sup>149</sup>. No obstante las críticas mutuas no cesaron en torno al Plan. Haití basaba su posición en torno a la situación de derechos humanos de los inmigrantes haitianos y sus descendientes y los cortos plazos del Plan<sup>150</sup>. República Dominicana criticaba a Haití por

---

importarte, 3) en caso de conflicto de interpretación prima el principio *pro-homine*, es decir la norma ha de interpretarse siempre en favor de la protección de los derechos de la persona y ante cualquier indicio de efectos adversos sobre dichos derechos, en caso de ambigüedad o conflicto de ley, se ha de aplicar siempre la norma más favorable a la persona.

<sup>147</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana a la República Dominicana, 6 de diciembre 2013, en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/097a.asp>; e informe posterior, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15 31 diciembre 2015. Diario Digital, Vice de EEUU, Joe Biden, inició visita a República Dominicana, 18 de junio 2014, en <http://diariodigital.com.do/2014/06/18/vice-de-eeuu-joe-biden-inicio-visita-republica-dominicana/>. Diario Libre Digital, "Ban-Ki Moon Llega hoy para reunirse con presidente Medina y congresistas", 15 de julio 2014, en <http://www.diariolibre.com/noticias/ban-ki-moon-llega-hoy-en-visita-oficial-para-reunirse-con-medina-y-congresistas-HPDL701071>.

<sup>148</sup> Listín Diario, "Haití consigue apoyo del Caribe contra fallo del TC, el CARICOM emitió ayer un comunicado rechazando la Sentencia", 18 de octubre 2013.

<sup>149</sup> Diario Libre, "apoyan acuerdos Haití-RD; cuestionan puntos. La Unión Europea saluda el diálogo binacional", 5 de febrero 2016. Diario Libre, "La RD y Haití acuerdan, pero sin verse las caras. RD y Haití firman hoy tres acuerdos, pero se pospone el diálogo binacional", 8 de mayo 2015.

<sup>150</sup> Listín Diario, "Haití pide a RD que prorrogue el plazo para la regularización", 16 octubre 2014.

irresponsabilidad y mala gestión a la hora de facilitar documentos de identidad a sus ciudadanos lo que impidió que muchos inmigrantes haitianos pudieran inscribirse en el Plan<sup>151</sup>. A pesar de ello, según las cifras dadas oficialmente, más de 20.000 personas lograron registrarse en el Plan sin ningún documento de identidad<sup>152</sup>.

a) *Opinión pública y contraofensiva paliativa del gobierno dominicano: diplomacia y normativa*

La puesta en la mesa de discusión pública la política migratoria dominicana, consecuencia de la crisis política e institucional reciente provocada por la Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional que hemos visto derivaba de asuntos acumulados durante años. Este asunto ha puesto de manifiesto las debilidades institucionales y los desafíos para mejorar la calidad de la democracia en República Dominicana.

Existe un contexto regional de reformas estructurales del Estado y de la administración pública y los cuestionamientos nacionales e internacionales sobre las decisiones tomadas en materia migratoria y su impacto en los derechos de la población inmigrante de origen haitiano y sus descendientes tienen impacto sin duda, tanto al nivel nacional como internacional en cuanto a la legitimidad de las instituciones democráticas dominicanas. Decisiones judiciales cuestionadas, ejecución de las normas y procedimientos administrativos lentos, ineficaces y arbitrarios, nos da indicios de que quizá estemos más lejos de lo deseado del Estado heredero de autoritarismo y patrimonialismo y ha puesto en tela de juicio la legitimidad democrática del país.

Sin duda la cobertura mediática dada a la sentencia del Tribunal Constitucional repercutió en la opinión pública de una forma tal que tomó por sorpresa a las autoridades del Estado y en

---

<sup>151</sup> Acento, Revista Digital, "Gobierno RD defiende regularización, critica a Haití y muestra testimonio de documentado" (...) "la Presidencia de República Dominicana reiteró que no habrá marcha atrás con el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros indocumentados, al tiempo que culpó al gobierno de Haití por no ayudar a documentar a sus ciudadanos residentes en territorio dominicano", 8 de julio 2015.

<sup>152</sup> Diario Libre Digital, 20 abril 2016, "A casi un año de concluir el plazo para la inscripción de extranjeros en el Plan de Regularización de Extranjeros donde se inscribieron 288.466, de los cuales 102.940 aplicaron solo con la entrega de actas de nacimiento de su país; 69.997 se inscribieron con cédulas, 95.164 con pasaportes, y 20.345 sin ningún documento, todavía persisten las quejas"; ver <http://www.diariolibre.com/noticias/politica/piden-al-gobierno-que-elabore-un-nuevo-plan-de-regularizacion-de-extranjeros-AK3408013>. (ultimo acceso 5 de mayo 2016).



particular al gobierno del presidente Danilo Medina<sup>153</sup>. A pesar de que se sabía un tema muy controversial no se esperaba tan alto grado de discusión pública en torno al tema migratorio, en concreto a la inmigración haitiana, a las relaciones bilaterales y a la posición del país en la comunidad de naciones. Como nunca antes la ciudadanía dominicana se pronunció sobre un tema que se demostró tocaba la fibra sensible de las concepciones de identidad nacional construidas durante décadas. La polarización y en ocasiones la violencia frente al inmigrante haitiano fueron las notas disonantes en lo que estaba siendo un avance de la democracia participativa. Foros, blogs, periódicos, repletos de comentarios de dominicanos y dominicanas tanto en el país como en el exterior enriquecieron la discusión durante meses.

Llama la atención el amplio conocimiento de la población de una sentencia judicial, un tema en principio eminentemente jurídico. Esto puede ser debido a que la sociedad civil venía movilizándose muy activamente desde el año 2011, para que los derechos de las personas cuyas cédulas y actas de nacimiento fueron retenidas por la JCE, fueran restituidos. Por ello este tema venía siendo objeto de polémica que estaba en la agenda pública desde el año 2005 y desde hacía dos años de forma casi ininterrumpida<sup>154</sup>.

Según Newlink en octubre de 2013, solo una semana después de la publicación de la Sentencia, el 62,5% de los dominicanos la conocía de forma razonable. Esto se explica por el marcado carácter político que el tema de la inmigración haitiana tiene en el país. Sólo un 29,7% de la población estaría de acuerdo con despojar de la nacionalidad dominicana a los nacidos de inmigrantes irregulares desde 1929. Aunque también es cierto que según la misma encuesta, el porcentaje de personas que estarían de acuerdo con el despojo de la nacionalidad dominicana a hijos de inmigrantes irregulares se incrementa de forma importante cuando se trata de población de origen haitiano, pasando a un 45,2% los dominicanos que estarían de acuerdo o muy de acuerdo con la medida<sup>155</sup>. Este resultado tan desigual, a juzgar por los antecedentes histórico-culturales en torno a las relaciones étnicas y la migración, puede ser ocasionado, entre otras razones, por una tendencia social excluyente a la población de origen

---

<sup>153</sup> FIALLO, Josué Antoine, Embajador ante Organismos Internacionales de la República Dominicana, ponencia presentada durante seminario-taller "Administración Pública y Gestión Migratoria, una Visión de Futuro", celebrado en Santo Domingo, 18-20 noviembre 2015. Instituto Nacional de Migración República Dominicana, Memoria, Santo Domingo mayo 2016, en [www.inm.gob.do](http://www.inm.gob.do).

<sup>154</sup> GONZÁLEZ DIAZ, Juan Carlos "Tomando el pulso de la situación actual", "Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes en la República Dominicana", PETROZZIELO, Alison J. Coord. Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo del Caribe (OBMICA) Santo Domingo, julio 2014.

<sup>155</sup> *Newlink Research* y Grupo de Comunicaciones Corripio, "Encuesta sobre el Tribunal Constitucional y la Nacionalidad Dominicana", informe final, 4 de octubre 2013.

haitiano, resultado de años de construcción nacional europeizante a través de la proyección de una identidad nacional pétrea y de cultura única<sup>156</sup>.

Ante la crisis política interna vivida en 2013 y 2014 y la oleada de críticas internacionales, le tomó al poder ejecutivo un tiempo de reacción en los foros internacionales, aunque al nivel interno se tomaran medidas paliativas para minimizar los graves efectos legales de la sentencia del Tribunal Constitucional que dejaba en un limbo jurídico a un número importante pero indeterminado de personas nacidas en el territorio nacional.

La posición del gobierno dominicano en torno a la sentencia del Tribunal Constitucional fue ambigua en tanto afirmaba que estaba apegada a la Constitución y a las leyes, obviando discusiones de fondo sobre ello. Por otro lado reconocía la grave situación que calificó de “humanitaria” existente de los descendientes de inmigrantes “ilegales”<sup>157</sup>, agravada por la sentencia. No obstante, el poder ejecutivo en ningún momento reconoció que los derechos humanos de estas personas podían estar siendo vulnerados o puestos en riesgo, a pesar de las evidencias en esa dirección. Al mismo tiempo el talante conciliador y las excusas presentadas por el presidente Danilo Medina a esta población ante la opinión pública nacional por los perjuicios causados anunciaban un clima de avance y conciliación nacional en torno a este tema<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> El informe más reciente y sistemático en la presentación y análisis de la información, fue presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) después de la visita *in loco* a la República Dominicana a inicios de diciembre de 2013. La CIDH en ese informe establece explícitamente que las prácticas previas a la Sentencia 168/13 del TC, principalmente a través de la aplicación de la Resolución 012-07 de la JCE, eran discriminatorias, no necesariamente porque el enunciado de la norma se dirigiera directamente a los descendientes de inmigrantes haitianos, sino porque tanto la Resolución como la posterior Sentencia afectaban de forma sumamente negativa y de forma desproporcionada a los derechos de los descendientes de inmigrantes haitianos en el país. Es más, según la CIDH, después de la visita quedó probado que “funcionarios de la Junta Central Electoral, oficiales del Registro Civil, de la Dirección General de Migración y de fuerzas de seguridad del Estado han estado directamente involucradas en la comisión de prácticas discriminatorias basadas en criterios raciales en contra de personas de origen haitiano. Tal como ya se ha establecido en este informe, estas personas suelen ser las personas afrodescendientes y de piel oscura. En este contexto, la construcción de origen nacional se encuentra interconectada con la raza, el origen étnico y el color de la piel. En la actualidad, la situación de extrema vulnerabilidad de la que son víctimas las personas de origen haitiano en la República Dominicana representa una de las principales situaciones de preocupación en materia de derechos humanos en la región”. Ver Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión de Derechos Humanos, “Informe de la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 45/15, 31 diciembre 2015, p. 138-147, en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/RepublicaDominicana-2015.pdf>.

<sup>157</sup> Eufemismo utilizado para haitianos en situación irregular sin documentación.

<sup>158</sup> El Día, Santo Domingo, Debate. El Presidente pidió disculpas a los descendientes de indocumentados. “Medina afirma sentencia está apegada a la Constitución. Hará consultas para solucionar drama de hijos de ilegales haitianos”, 9 de octubre 2013. Diario Libre, “Diversos sectores enfrentan campaña que realizan contra República Dominicana. Organismos regionales amenazan con sancionar al país por sentencia del TC”, 23 octubre 2013.

Sin embargo, el debate nacional siguió abierto y no faltaron voces críticas, las cuales algunas autoridades dominicanas calificaron de ser el resultado de una campaña internacional difamatoria contra República Dominicana, del mismo modo que había ocurrido en ocasiones anteriores cuando se cuestionaban aspectos de la gestión dominicana en el ámbito migratorio<sup>159</sup>.

Al mismo tiempo al nivel internacional el gobierno dominicano tomó una posición defensiva e incluso desafiante ante sus críticos, los cuales a pesar de los esfuerzos iniciales del gobierno, continuaban cuestionando la política migratoria del país. Los intentos del poder ejecutivo por convencer a la comunidad internacional de que la sentencia no era violatoria de los derechos de los descendientes de inmigrantes irregulares y que en la misma se buscaban soluciones inmediatas, fueron infructuosos. En los meses inmediatos a la sentencia y a medida que se conocía en mayor profundidad el contenido de la misma, sus detractores fueron en aumento desde múltiples sectores sociales. Durante el último trimestre de 2013 y el año 2014 la discusión pública sobre la política migratoria dominicana traspasó las fronteras nacionales para instalarse en los foros de organismos internacionales como el CARICOM, la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas, encendiendo al mismo tiempo un intenso debate en la sociedad dominicana, incluida su diáspora, durante los siguientes meses.

En noviembre de 2013 comienza la contraofensiva del gobierno dominicano, tanto nacional como internacional, así como la puesta en marcha de las primeras iniciativas nacionales, resultado de la Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional<sup>160</sup>. Se comenzó por revisar un

---

<sup>159</sup> Diario Libre, "Piden seguir los ideales de Juan Pablo Duarte", <http://www.diariolibre.com/noticias/piden-seguir-los-ideales-de-juan-pablo-duarte-ONDL142950>, 16 julio 2007. El Nuevo Diario, "Persiste campaña difamatoria contra Republica Dominicana", <http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=56459>, 9 de mayo 2007. El Día, "Haiti dice no se disculpará con Republica Dominicana por críticas contra migración", 21 julio 2015, <http://eldia.com.do/haiti-dice-no-se-disculpara-con-republica-dominicana-por-criticas-sobre-migracion/>. Fuegoalalata "Prepárense: sustituto de López Rodríguez ha sido defensor de haitianos y bateyes", 5 julio 2016, <http://fuegoalalata.do/2016/07/05/preparense-sustituto-de-lopez-rodriguez-ha-sido-defensor-de-haitianos-y-bateyes/>.

<sup>160</sup> Listín Diario, "Danilo explica medidas a embajadores en RD. Gobierno busca se conozca la realidad de la sentencia del TC", 26 de octubre 2013. Diario Libre, "RD defiende ante Cariforo posición sobre Sentencia TC", el gobierno defendía la sentencia del TC en una contraofensiva del gobierno dominicano que se inició en el Consejo Permanente de la OEA, según el viceministro de relaciones comerciales de cancillería, Cesar Dargam. El Día, Santo Domingo, "La RD ratificó ante el Consejo de la OEA que cumplirá con sentencia. La representación dominicana puso en evidencia que críticos no habían leído el fallo del tribunal. La posición de Haití provoca un incidente", 30 octubre 2013. Otro argumento defensivo del gobierno fue tratar de comparar la política migratoria restrictiva de otros países con la dominicana, como la de EEUU con fraudes cometidos en el registro civil o Colombia donde los hijos de extranjeros no-residentes o migrantes irregulares tampoco tienen derecho a la adquisición de la nacionalidad automática por *ius soli*. Estos argumentos esgrimidos por el gobierno demostraron debilidades intrínsecas en tanto que, como se vio después de la auditoría realizada por la JCE a los

proyecto de plan de regularización, en discusión desde hacía varios años sobre el cual no se había logrado el consenso. Así, la sentencia y los cuestionamientos internacionales sirvieron para impulsar el proceso de regularización de los cientos de miles de inmigrantes en situación irregular, mayoritariamente haitianos. Al mismo tiempo el ejecutivo se encontraba ya redactando un borrador de ley para resolver el problema “humanitario” de los descendientes de inmigrantes irregulares.

La cobertura mediática continuó a un ritmo elevado hasta que concluyó el PNRE en junio de 2015. A partir de agosto de ese año comenzaron las deportaciones a Haití de las personas que no se acogieron al mismo o sin los documentos que lo acreditasen. A inicios de 2016 comenzó la campaña electoral y aunque algunos medios trataron de instrumentalizar el tema de la inmigración haitiana para fines electorales con un alto grado de demagogia, dichas campañas no tuvieron eco en la sociedad<sup>161</sup>. El electorado y la clase política mostraron templanza y madurez política durante la campaña. El presidente Danilo Medina fue reelecto en primera vuelta el 16 de mayo de 2016 con el 61,83% de los votos y la Fuerza Nacional Progresista (FNP) ha perdido una cuota muy importante de poder político y electoral, quedando con apenas un 2% del electorado. A pesar de ello, este grupo político continúa siendo una fuerza de oposición y un importante actor de movilización social en ciertos sectores nacionalistas, aunque ya no supone, al menos en el momento, ni se vislumbra en un

---

inscritos en el registro civil hijos de inmigrantes irregulares, no era un problema de fraude ya que solo el 1% de los casos resultó fraudulento, como mencionábamos. Por otro lado, la aplicación retroactiva de la ley en torno al régimen de nacionalidad nada tiene que ver con las restricciones constitucionales al *ius soli* introducidas después de la reforma constitucional de 2010, régimen que en efecto se asemeja al colombiano en la actualidad. Diario Libre, “Colombia usa principios sentencia TC dominicano. Dominicana con permiso de trabajo legal alumbró en ese país y le dieron nacionalidad de RD porque ella no es residente”, 13 de noviembre 2013. Asimismo al nivel interno el argumento de seguridad ciudadana también fue utilizado en esa ocasión en relación a la inmigración haitiana, argumento que no volvió a ser esgrimido después de la crisis, ya que esta inmigración no se ha caracterizado históricamente por su criminalidad, ver Listín Diario “Haitianos violentos azotan la región este”, 29 de noviembre 2013. Otra posición del ejecutivo para afrontar la crisis fue resaltar la falta la voluntad de diálogo de Haití a quien el gobierno dominicano acusó de boicotear las iniciativas de dialogo y de provocar incidentes en el seno de los organismos regionales. Listín Diario, “RD acusa a Haití de violar acuerdo a favor de diálogo”, 28 de noviembre 2013. Es de apuntar que este tipo de argumentos demuestran una falta de estrategia y desorientación del ejecutivo para afrontar la ola de críticas frente a la sentencia en ese momento, más allá de las afirmaciones de respeto a la Carta Democrática Interamericana referente a los derechos humanos, como expresamente indican los funcionarios a quienes se les encargó la contraofensiva diplomática.

<sup>161</sup> La FNP lanzó la propuesta de construcción de un muro a lo largo de la frontera dominico-haitiana y la expulsión masiva de inmigrantes como el eje de su programa de gobierno en la lucha contra la inmigración irregular. Véase Diario Libre, “Ministro de Defensa cree es utopía muro en frontera, “pero favorece se erija en algunos puntos específicos”, Santo Domingo, 11 de junio 2014; Listín Diario digital, “El muro, primera medida; levantar una edificación física y tecnológica sería su primera disposición en el gobierno, incluso antes de nombrar a su gabinete”, 1 abril 2016, en <http://www.listindiario.com/la-republica/2016/04/01/413802/el-muro-primera-medida>, (último acceso 8 de mayo 2016); Dilenia Cruz, “El muro de Pelegrín”, El Día digital, 16 de abril 2016, <http://eldia.com.do/el-muro-de-pelegrin/> (último acceso 8 de mayo 2016).

futuro cercano, una amenaza real para las decisiones que se tomen sobre políticas migratorias y de integración que sean respetuosas de los derechos de los inmigrantes.

Aunque con graves deficiencias en su diseño e implementación como se verá, en términos políticos el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y la ley especial sobre naturalización, tuvieron el impacto deseado y el tema comenzó a salir de la agenda pública una vez concluyó la vigencia de un año del PNRE. Las deportaciones que siguieron al Plan fueron también objeto de crítica internacional debido a alegaciones de irregularidades en torno a las garantías de debido proceso y a deportaciones de personas nacidas en el país que podrían ser dominicanos, pero el tema no tuvo gran impacto al nivel nacional<sup>162</sup>. A pesar de la gravedad de las denuncias en torno a las deportaciones y a los problemas de ejecución de los planes, la intensidad del debate bajó de forma significativa una vez las presiones públicas de actores de organismos internacionales en República Dominicana dejaron de darse.

El hecho de que la tendencia gubernamental lógica es sacar el tema migratorio de nuevo de la agenda pública por tratarse de una política altamente controversial y políticamente peligrosa, particularmente en un momento en que los escándalos de corrupción que ponen en peligro la credibilidad de una buena parte del ejecutivo, es clave la presencia de una sociedad civil fuerte para avanzar en la agenda de reforma. Sin embargo, ésta quedó fuertemente debilitada debido a la falta de financiamiento por parte de organismos internacionales y otros actores internacionales para las actividades de acompañamiento a comunidades, apoyo legal e incidencia pública de los organismos no gubernamentales de derechos humanos y migrantes<sup>163</sup>. Esto fue provocado principalmente porque se le dio un compás de espera al gobierno dominicano, después de la buena voluntad mostrada con el liderazgo tomado para la aprobación de la Ley 169-14 y el PNRE, los cuales, respondieran o no a las expectativas de una parte de la población afectada, se vieron sin duda como un avance en la dirección correcta<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> “Amnistía Internacional: República Dominicana expulsó hacia Haití más de 100,000 dominicanos. En un informe dice que 68.000 retornaron de manera voluntaria “atrapadas en la oleada de deportaciones”, 15 junio 2016 (última consulta 3 agosto 2016); ver en <http://www.diariolibre.com/noticias/amnistia-internacional-republica-dominicana-expulso-hacia-haiti-mas-de-100-000-dominicanos-YX4033573>.

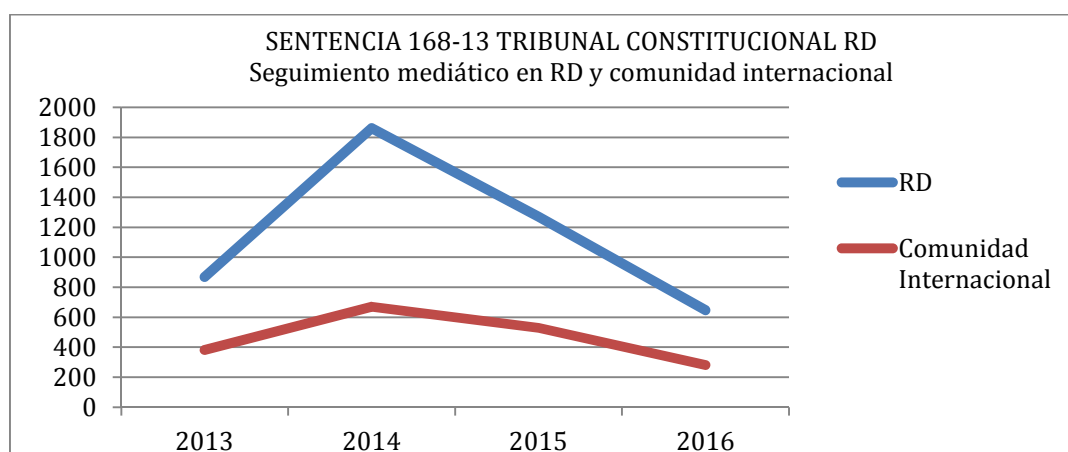
<sup>163</sup> Entrevista con abogada dominicana y líder del movimiento Reconoci-do, 17 junio 2016.

<sup>164</sup> Entrevista a Jefe de Misión del Alto Comisionado de las NNUU para los Refugiados (ACNUR), durante el periodo, 29 de septiembre 2016.

Por otro lado en la contienda electoral de 2016, el cuestionamiento de la gestión migratoria y en general el tema migratorio fue relegado a un segundo plano, debido a la debilidad discursiva y electoral de los grupos de oposición, provocada por el gran apoyo popular del PLD liderado por el reelecto presidente Danilo Medina.

Resultado del estudio de la cobertura mediática de los últimos años a través de motores de búsqueda de internet con la utilización de filtros para contabilizar el número de entradas o referencias al tema, se refleja claramente que la cobertura de los medios de comunicación masiva desde 2016 en relación a la sentencia del Tribunal Constitucional ha descendido notablemente, tanto al nivel nacional como internacional, como muestra el gráfico.

Gráfico 12  
Cobertura mediática en torno a Sentencia No. 0168-13 TC



Fuente: Elaboración propia

### 3. ANTECEDENTES AL PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS

Previo a la puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros de 2013, se habían dado tímidos pasos con parciales esfuerzos de regularización migratoria, muchos de los cuales resultaron en planes fallidos, iniciados pero nunca concluidos, entre otras razones por la débil voluntad política de poner en marcha una política pública altamente controversial, con poco rédito político y electoral para el gobierno que tuviera que ponerlo en marcha. Por ello la regularización se venía posponiendo desde 2004, año en que la nueva Ley General de

Migración incoaba al ejecutivo en su artículo 151 a poner en marcha un “Plan Nacional de Regularización de los Extranjeros Ilegales Radicados en el país”<sup>165</sup>. En efecto, éste resultó un tema altamente delicado para los gobiernos sucesivos porque cualquier inicio de discusión sobre el tema provocaba el clamor de los grupos ultranacionalistas anti-haitianos que criticaban con vehemencia cualquier propuesta o sugerencia hacia una regularización permanente o amnistía migratoria como también se llamó como un intento de “haitianizar” el país. Estas iniciativas según estaban formuladas, también fueron criticadas por los grupos empresariales debido aparentemente a su inviabilidad<sup>166</sup>.

Así, desde la década de los años noventa se han dado varias iniciativas de documentación de los inmigrantes haitianos, en su inmensa mayoría trabajadores temporeros de baja cualificación. El Decreto 417 de 1990 firmado por el expresidente Joaquín Balaguer instruía a la Dirección General de Migración (DGM) la labor de regularizar la presencia en territorio dominicano de todos los nacionales haitianos, determinando su condición de inmigrantes con permiso de permanencia temporal o de jornaleros a término fijo, especialmente aquellos que trabajaban como braceros en la siembra, cultivo, corte y acarreo de la caña, así como en los bateyes, factorías y oficinas de los ingenios azucareros. El Decreto, si bien conminaba a los empleadores a reportar a estos trabajadores a la Secretaría de Estado de Trabajo y les obligaba a otorgar contratos de trabajo y derechos laborales a los braceros, era ambiguo respecto al tipo de documentación que se entregaría a los trabajadores regularizados y el estatuto migratorio asignado. De hecho la Dirección General de Migración puso en marcha un registro nacional de trabajadores que resultó, de acuerdo a las denuncias de organismos de derechos humanos, para muchos de ellos en la confiscación de sus documentos sin que posteriormente se les entregara identificación oficial o carné migratorio alguno, dejándoles en peor situación

---

<sup>165</sup> Entrevista a experto, profesor e investigador dominicanos, 15 de julio 2016.

<sup>166</sup> La regularización de extranjeros ha sido durante muchos años parte de la agenda pública aunque sujeta a un alto grado de polémica y de politización. Sólo 15 meses antes de la aprobación del Decreto 323-13 que establecía el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular, la entonces Representante Residente del Sistema de Naciones Unidas (NNUU) en la país fue duramente criticada ante la recomendación de poner en práctica políticas de regularización en términos de facilitación de los trámites necesarios (o amnistía como incorrectamente se calificó su recomendación). Ante esto surgieron fuertes reacciones por parte de algunos sectores, no sólo sociales, sino también del Estado. Véase periódico El Día, “Legisladores calificaron de inaceptable el pedido de Julliard; Valerie recomendó una amnistía para los Haitianos en RD”, Santo Domingo, 6 de agosto 2012. Un año después, en vísperas de la aprobación del PNRE surge de nuevo una gran polémica en torno al término “amnistía migratoria”, ante el temor de flexibilizar los procedimientos para facilitar el acceso a un estatuto migratorio de legalidad más o menos estable, que permitiera la garantía de derechos para los inmigrantes. Ambos planos consecuentemente se conciben como una herramienta de integración, ejercicio de derechos y cohesión social. Además el discurso manejado por las autoridades de la Dirección General de Migración (DGM) creaba una gran confusión en cuanto a los diferentes perfiles y la situación jurídica de los inmigrantes y sus descendientes nacidos en el país. Periódico Listín Diario, “Descartan amnistía a los hijos de los inmigrantes ilegales. Taveras dice que por presiones mediáticas no debe crearse una crisis”, Santo Domingo, 11 octubre 2013 (José Ricardo Taveras Blanco fungía como director de la DGM).

de la que se encontraban, ya que anteriormente muchos tenían una “ficha” que los identificaba, entregada por los ingenios o incluso una cédula de identidad dominicana, en muchos casos emitida por gobiernos anteriores del expresidente Balaguer en periodo electoral, las cuales aunque no tenían soporte legal alguno, permitían una identificación<sup>167</sup>.

A partir de 1986, después de la caída del régimen de Duvalier, las contrataciones, como mencionábamos, dejaron de realizarse a través de mecanismos oficiales. Además, el flujo de inmigrantes irregulares a partir de entonces se incrementó al abrirse la frontera al comercio en 1987, lo que aumentó exponencialmente el tráfico de trabajadores migrantes para sectores crecientes de la economía, no sólo para la ya entonces decadente industria azucarera, sino como resultado del proceso de reestructuración de la economía, que comenzó entonces, para sectores crecientes, como la construcción y los servicios<sup>168</sup>. Ello se prestó a un deterioro progresivo de las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, así como de su situación de documentación y por ende de sus derechos.

Se ha especulado que el principal objetivo del Decreto 417-90 sobre regularización de trabajadores de la caña, era apaciguar las denuncias internacionales como reacción ante las fuertes críticas internacionales que habían comenzado a finales de los años ochenta, debido a las deplorables condiciones laborales de los trabajadores haitianos, críticas que habían ganado fuerza a finales de la década. Sin embargo, el infructuoso Plan de 1990 no cambió la percepción que se tenía de abusos a los derechos de los migrantes en los bateyes. A pesar de este intento formal de regularización y de mejora de las condiciones de contratación, las críticas internacionales no cesaron y las denuncias sobre las condiciones bajo las cuales seguían laborando los trabajadores cañeros se intensificaron, incluidas denuncias sobre el reclutamiento de menores para el trabajo de la caña. Como consecuencia, el ex presidente Balaguer emitió el mencionado Decreto 233-91 por el que se ordenó la repatriación masiva de todos los extranjeros menores de dieciséis y mayores de sesenta años. Esta medida fue duramente criticada por los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales

---

<sup>167</sup> RIVEROS, N. Óp. Cit. 18, pág. 45. Entrevista abogada encargada de documentación de inmigrantes, San Pedro de Macorís, 17 Junio 2016.

<sup>168</sup> Decreto 152-87 sobre Apertura de la Frontera Dominico-Haitiana, cit. en BOLIVAR DIAZ, Juan, “Han preferido el desorden para explotar inmigrantes”, 27 octubre 2013. Artículo de prensa en el cual el periodista y escritor realiza un análisis crítico de los elementos alrededor de los planes de regularización en la República Dominicana en los últimos años, <http://juanbolivardiaz.com/tag/salvador-jorge-blanco/> (último acceso 7 de julio 2016).



por la forma arbitraria e irregular en la que se alegaba tuvieron lugar las deportaciones masivas, que se estimaron entre treinta y treinta y cinco mil personas (Fergusson 2003:17)<sup>169</sup>.

En todo caso, lo que se evidenció en torno al Decreto 417-90 fue la debilidad de esta medida de regularización migratoria, reflejo a su vez de la debilidad institucional y del estado de derecho en este ámbito. En respuesta a la poca acogida del mismo, la Dirección General de Migración (DGM) inició en 1992 un nuevo procedimiento para la documentación migratoria de jornaleros de nacionalidad haitiana, autorizando la emisión de permisos de obrero temporero. Estos permisos debían ser gestionados por el empleador, el cual debía llenar un formulario identificando al trabajador, junto con sus fotos y una copia del contrato de trabajo y la DGM una vez procesada la solicitud, otorgaba un carné de “operario temporero” para acreditar la permanencia legal en el país del trabajador portador del documento. Así la medida de regularización tomada en 1992 fue *ad hoc*, sin marco normativo alguno y creada por la DGM, lo que dejada el procedimiento, criterios de admisión y derechos otorgados a su entera discreción. Asimismo es importante aclarar que este documento no significaba que la persona hubiese adquirido arraigo legal alguno a través de la figura de residente, ya que dicho carné de trabajador temporero no aludía a cédula de identidad dominicana alguna, bien de extranjero, bien de nacional, independientemente de los años de estadía en el país. A todos los trabajadores a los que se les otorgó cierta legalidad a través de dicha medida ésta fue temporal y sin mecanismo alguno de sostenibilidad. Prueba de ello es que años después ninguno de esos carnés fueron renovados, ni constituyeron prueba suficiente de legalidad para el registro civil de los hijos nacidos en República Dominicana, aunque esas personas habían establecido su residencia definitiva en el país desde hacía décadas<sup>170</sup>. Además la emisión de esos permisos de estadía temporal a los trabajadores/as haitianos/as por parte de la DGM fue más marcada durante los primeros años siguientes al Decreto 417 de 1990, iniciativa que poco a poco se fue abandonando.

No se sabe con exactitud cuántos trabajadores fueron documentados bajo esta modalidad, pero, al igual que la medida anterior, ésta no tuvo acogida, debido a que los trabajadores dependían de su empleador para conseguir dichos permisos, lo cual, dados los antecedentes, no era plausible. No es un secreto que estos últimos, no sólo incurrían en un gasto si decidían

---

<sup>169</sup> FERGUSSON, J. (2003), “Migration in the Caribbean: Haiti, Dominican Republic and Beyond”, Minority Rights Group International, pág. 11.

<sup>170</sup> Según investigaciones realizadas sobre la situación de documentación en los bateyes dominicanos, esos carnés continuaban siendo en el año 2012 el único documento de identidad emitido por las autoridades dominicanas para estas personas. Íbid, RIVEROS 2014.

auspiciarlos ante la DGM, sino que también se beneficiaban de la mano de obra indocumentada que tiene menos poder de negociación en cuanto a sus condiciones laborales. Algunos informes mencionan que incluso algunos empresarios que auspiciaban la regularización de sus trabajadores, les retenían sus carnés de migración para impedirles que viajasen y abandonasen sus trabajos (Riveros 2014: 46).

Durante los años noventa, las denuncias continuaron incrementándose y los investigadores de la época y testimonios de organismos de sociedad civil relatan que llegó a existir la posibilidad de que la Secretaría de Estado de Trabajo re-evaluara si debía mantenerse el acceso preferencial del azúcar dominicano al mercado norteamericano durante los primeros meses de 1999<sup>171</sup>.

Avanzando en el tiempo, como antecedente reciente vemos que en junio de 2012 se realizó un segundo intento formal de poner en marcha un Plan Nacional de Regularización<sup>172</sup>, el cual también fracasó debido a la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para ponerlo en marcha y a que no se vinculó a los actores sociales en su diseño y dado que en el momento no era parte de la agenda de gobierno, al menos no prioritaria, terminó siendo un plan inviable por ser muy oneroso y complejo para trabajadores y empleadores, según manifestaron sectores sociales y empresariales. Como planteó el Sistema de Naciones Unidas en sus comentarios al mismo, era necesario prever mecanismos flexibles para acceder al plan, facilitando los trámites para los más vulnerables. Además el plan, como se ha manifestado, no hacía distinción entre inmigrantes y sus descendientes y siendo el estatuto legal de los descendientes altamente cuestionado, no se aconsejaba tomar una decisión de carácter migratorio y por vía administrativa sobre su derecho a la ciudadanía<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> La situación de violación de derechos de los trabajadores migrantes de la caña, fue perdurándose a lo largo de los años y en ocasiones terminaron constituyendo situaciones de abusos tales, que un sector de la Iglesia Católica comenzó a levantar la alarma nacional e internacional sobre la situación. El sacerdote Christopher Harley, adscrito a la diócesis de San José de Los Llanos en la Provincia de San Pedro de Macorís, en el año 2001 apoyó la realización un documental con el propósito de denunciar la situación de explotación laboral e incluso trata de migrantes y presionar al gobierno norteamericano para replantear el trato preferencial del azúcar dominicano en el mercado estadounidense. El documental "El precio del azúcar" despertó la alarma de algunos actores locales económicos y sociales, así como de la comunidad internacional. Sin embargo no se investigaron las denuncias para, en caso necesario, tomar medidas sancionatorias laborales o penales. Véase documento audiovisual en <https://www.youtube.com/watch?v=DaQMM0IwSho>.

<sup>172</sup> Dirección General de Migración (2012), "Borrador Informe del Instituto Nacional de Migración para la preparación del Plan Nacional de Regularización". Documento de trabajo presentado a la sociedad civil y al Sistema de Naciones Unidas en junio de 2012.

<sup>173</sup> Sistema de las Naciones Unidas (SNU), Oficina del Coordinador Residente, Republica Dominicana (2012), Documento de trabajo sobre comentarios al "Borrador Informe del Instituto Nacional de Migración para la preparación del Plan Nacional de Regularización", presentado por la DGM en junio 2012.

En efecto se extendía directamente el ámbito de aplicación de Plan a “los extranjeros hijos de inmigrantes en tránsito que han nacido y permanecido en la Republica Dominicana sin que les corresponda la nacionalidad dominicana”. Por ello durante las discusiones de la LGM los sectores nacionalistas lograron convertir lo que en un principio fue un plan de regularización de “inmigrantes” en un plan de regularización de “extranjeros”<sup>174</sup>.

En todo caso dicha iniciativa no tuvo acogida ni con sociedad civil, ni con el sector empresarial y ni con un sector gubernamental, que parecía no estar convencido de su conveniencia política. Después de las intensas críticas suscitadas en torno a los documentos civiles de los dominico-haitianos (descendientes de origen haitiano nacidos en el país) y las denuncias de las organizaciones sociales por la alegada desnacionalización administrativa llevada a cabo por la JCE, no parecía que este plan fuese a tener impacto y podría además provocar más tensión social. Parecería que dicho plan viniera a consolidar las prácticas de la JCE. Se temía la crisis política que más tarde y en modo superlativo suscitó la Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional.

Este plan nunca llegó a aprobarse pero en los meses anteriores la DGM había hecho intentos de regularización parcial de algunos grupos de trabajadores, llegando a acuerdos individuales con algunas empresas, en su mayoría de capital extranjero que dependían del respeto a las regla de comercio justo internacional. A través de esta iniciativa se regularizaron 210 trabajadores temporeros de la agroindustria de exportación del sector bananero<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> Entrevista a experto en migraciones, sociólogos e investigador dominicano, Frank Báez, miembro del grupo de redacción de la LGM 285-04, Santo Domingo, 12 de julio 2016.

<sup>175</sup> BOLÍVAR DÍAZ, Juan (2013), Óp. Cit 168. Según describe DIAZ, de forma apresurada y en base al reglamento de la ley aprobado en octubre de 2011, la DGM dio un plazo a las empresas agropecuarias y de la construcción para que a partir de abril de 2012, se abstuvieran de emplear a inmigrantes indocumentados y se acogieran a un plan de regularización aún inexistente, el cual nunca llegó a ponerse en práctica. Desde el principio los términos de esta iniciativa fueron considerados impracticables por las organizaciones empresariales, especialmente de la Junta Agro empresarial Dominicana (JAD) y la Asociación de Constructores y Promotores de Viviendas (Acoprovi). Así año y medio después apenas 210 trabajadores agrícolas habían recibido un carné de regularización, según informe de la Dirección de Prensa de la DGM publicado el 24 de octubre por Diario Libre. Según informa DIAZ fuentes de la JAD anunciaron que casi todos los regularizados eran de una sola empresa, la bananera Plantaciones del Norte, de capital extranjero, que podía invertir una suma considerable para acogerse al reclamo de la administración migratoria y cumplir con requisitos de los países de destino de sus exportaciones. Se especuló con otros 500 trabajadores que hubieran estado en proceso, también de una empresa extranjera que gestiona el Ingenio Barahona, de los que nunca se tuvo confirmación. La JAD estimaba que las condiciones económicas para la regularización eran tan onerosas que no las podían pagar los jornaleros haitianos y sólo una parte de las 258 empresas agroindustriales y 200 pecuarias estarían en capacidad de hacerlo. Ello resultaba imposible para unos 10 mil pequeños y medianos productores del sector que emplean entre 10 y 20 jornaleros haitianos lo que constituye una elevada proporción del total. Lo mismo sostuvo la Acoprovi sobre sus miembros. Merece la pena llamar la atención sobre el regateo financiero que tuvo lugar en torno a esta iniciativa. En principio, por el análisis inicial de expertos, se estimaba que el nuevo plan de regularización *ad hoc* resultaría en un costo de entre 20 y 30 mil pesos (aprox. 550 USD) por cada jornalero. Ante las protestas de los empleadores y de los inmigrantes, dicho costo fue rebajado por el director de la DGM, prerrogativa que no

Con esta propuesta de Plan Nacional de Regularización de 2012, la DGM, entidad ejecutora y operativa, trató de marcar la línea de la política migratoria del país, no sólo en materia de inmigración irregular, sino también de ciudadanía por vía de procedimientos administrativos. Estos vacíos son indicios claros de la debilidad institucional en el papel de diseño de las políticas públicas formuladas para orientar y dirigir la gestión del fenómeno migratorio en el país.

---

le permite la ley, a 15 mil pesos (aprox. 328 USD), después a 12 mil (aprox. 262 USD) y finalmente a 8.500 pesos (aprox. 175 USD) para emitir un carné de regularización que otorgaba un estatuto temporal como trabajador temporero, pagaderos en efectivo directamente a la DGM. Estos fondos, contrario a lo que cabría de esperar, no pasarían a la Tesorería Nacional sino que se administrarían directamente por la DGM como recursos propios del organismo, es decir, que, como plantea DIAZ, de ente regulador y ejecutor pasaría a ente recaudador. La falta de transparencia respecto a los ingresos recibidos por la DGM en cuanto a tasas y tarifas de procedimientos migratorios es notorio en la historia de la administración pública dominicana. Por tanto este proceso de regularización pareciera tratarse de un intento de la DGM de aumentar sus ingresos, lo que no pareciera implicar un fortalecimiento de la institución, debido a sus antecedentes recaudatorios, sino a la continuación de prácticas administrativas nocivas. Adicionalmente los indocumentados debían regresar a Haití para iniciar el proceso, lo cual se estimaba que necesitarían entre 5 y 15 mil pesos adicionales para legalizar acta de nacimiento, obtener certificado médico, pasaporte y visa, traducción y legalización de otros documentos. Además, el pasaporte haitiano costaba 80 dólares y la visa dominicana en teoría 90 dólares, pero los consulados dominicanos en Haití, según dicha fuente periodística, podrían cobrar hasta 200. Otro agravante es que el plan que posteriormente se presentó en borrador por la DGM, obligaba a pagar una fianza por cada trabajador temporal contratado, que sería ejecutada si al final del contrato no entregaban el jornalero a la DGM para su repatriación. Así, lo que en principio debería ser un plan para facilitar trámites de regularización y estabilizar la situación legal de miles de inmigrantes irregulares, se convertía en un laberinto de trámites irrealizables y costos insostenibles para los empleadores y trabajadores, además de suponer una presión para los empleadores, forzándoles a limitar la libertad de movimiento de sus empleados bajo esta categoría, que de hecho muchos no estaban en condiciones de poner en práctica.



### **TITULO III**

#### **DIMENSIONES DE LA INVESTIGACIÓN Y MAPA DE ACTORES**

---

La siguiente sección se centra en una primera parte en el marco analítico aplicado para comprender, en la dimensión de los procesos, las acciones de gobierno y de Estado sobre regularización y naturalización.

En una segunda parte se analiza el proceso de toma de decisiones y la participación de actores en el mismo. Se realiza una descripción de los diferentes intereses y cómo éstos ayudan a perfilar, desde cada óptica, los diferentes problemas. Éstos, son una construcción subjetiva, a diferencia de sus causas, tangibles y objetivas, ya que una misma realidad es percibida desde diferentes perspectivas; percepción en la que entran a jugar elementos de todo tipo, principalmente ideológicos, culturales, sociales y económicos. Consecuentemente los problemas son contruidos en base a diferentes percepciones de la realidad, a menudo fuertemente enfrentadas.

---

## **CAPITULO 9**

### **ANÁLISIS DE ACTORES**

En la literatura sobre migraciones coexisten dos tendencias. La primera toma un enfoque de la migración como fenómeno global en un marco de internacionalización de mercados donde se exige un buen manejo de las migraciones laborales para el éxito del modelo de sistema económico y de sus actividades; por tanto se ve la migración como un fenómeno con un gran impacto en la construcción de las sociedades y la economía (Sassen 2003; Castles y Miller 2004). La segunda toma una visión del fenómeno migratorio desde los derechos, los mercados productivos y los cambios en la sociedad internacional (Portes y Walton, 1981)<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> SASSEN Saskia (2003), "Los espectros de la globalización". Fondo de Cultura Económica, México; CASTLES Stephen y MILLER Mark J. (2004), "La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno". PORTES, Alejandro y WALTON, Jonh (1981), "Labor Class, and the International System", comentario de ZOLBERG, Arisitide, en *American Journal of Sociology*, Vol 88, Núm. 5, pàg. 1056-1059.

Históricamente como hemos visto se ha tenido una visión restrictiva de la política migratoria en República Dominicana. Sin embargo, lo que más ha llamado la atención ha sido la invisibilidad del fenómeno por parte de la gestión estatal. Esta invisibilidad del tema migratorio que se gesta desde el Estado, ha permeado a menudo en la opinión pública dominicana, que ha bailado al ritmo de la posición estatal, cuando ha estado silente al respecto, con excepciones en momentos históricos determinados como el periodo entre 2012 y 2015 y coyunturas electorales específicas como la que describimos de la contienda electoral de 1994. Ello no quiere decir que el tema no tenga relevancia política ni genere interés público, simplemente reposa durante años para volver a emerger. Por otro lado, es cierto que los grupos nacionalistas, siempre han estado activos en su intento de construir una opinión pública a su favor y sobre todo hacerse un espacio entre las esferas de toma de decisión. En cuanto a políticas públicas se refiere, la tónica ha sido no tomar una posición clara, firme, planificada y coherente respecto al fenómeno migratorio, no solo en cuanto a las políticas de integración, sino también a la gestión de los flujos.

En 2016 esta tendencia a caer en el silencio continúa, a pesar de que en 2013 y 2014 se tomaron medidas importantes que contribuyeron a dar un giro inicial hacia la modernidad e institucionalidad de la gestión migratoria. La importancia de estas medidas radica, no sólo y de forma importante, en que implican cierta garantía de derechos, sino en que constituyeron el mayor reconocimiento oficial en la historia reciente de la administración pública dominicana de la existencia de graves problemas de gestión, protección de derechos fundamentales y al final, de legitimidad democrática en torno a las políticas migratorias en el país.

Como a menudo se ha dicho, el derecho es un elemento cultural y por tanto responde a la concepción del mundo que tiene una sociedad y nos ayuda a configurarla<sup>177</sup>. Dado que no existe experiencia en República Dominicana sobre planes de regularización, hemos de estudiar la normativa dominicana en virtud de los elementos con los que cuenta para entender si facilita o si por el contrario contribuye a crear barreras a la integración. El gran desafío es la reversión de prácticas administrativas contrarias al estado de derecho y de una tónica en la toma de decisiones caracterizada por la coyuntura y la opacidad, que en muchos casos ha dado lugar a decisiones un tanto improvisadas e intuitivas.

---

<sup>177</sup>RETORTILLO OSUNA Álvaro, *et al*, Óp. Cit. 25, pág. 136.

En el país a la inmigración haitiana se le ha dado un valor puramente económico, dejando de lado el valor social y el capital humano que genera todo proceso migratorio. Se han mostrado evidencias históricas donde apreciamos que de hecho, desde hace tiempo sectores influyentes consideraban de interés nacional impedir u obstaculizar la integración de la población de origen haitiano. Lo paradójico es que, dado el nivel de integración de esta población, estando, según los expertos totalmente asimilada, habiendo abrazado la cultura dominicana y abandonado en gran medida la suya propia, de tal suerte que muchos no hablan siquiera la lengua de sus padres o antepasados, no parece que este objetivo se hubiese cumplido como esperado (Lozano 2008: 107).

Ya hemos hecho un análisis de la dimensión de estructura y de los diferentes sistemas que marcan los antecedentes de la normativa actual sobre regularización y naturalización, así como las previas y tímidas iniciativas de regularización de inmigrantes llevadas a cabo en décadas anteriores. Sin embargo para comprender el vínculo entre la regularización de inmigrantes y la naturalización de sus descendientes como decisiones fundamentales en una posible política de integración, hemos de acercarnos a la dimensión de análisis de procesos en el nivel de toma de decisiones y retroceder de nuevo al momento de la elaboración de las normas que han marcado los hitos más importantes en la política en materia de inmigración y ciudadanía en los últimos años, de 2001 a 2016, y conocer así los intereses y visiones de los actores en el momento de la elaboración de las mismas. En temas de regularización de inmigrantes existen además actores e intereses económicos y sociales que difieren de aquellos vinculados con el conflicto de nacionalidad suscitado con sus descendientes. Para que las medidas en marcha sean herramientas de integración se debe de tomar en cuenta este hecho.

Volviendo a una dimensión sistémico-estructural, un elemento definitorio del sistema migratorio dominicano al que no hemos hecho suficiente alusión, es el hecho de que en la sociedad dominicana el valor público de los derechos de los migrantes se encuentra en un rango inferior a valores que se consideran superiores de la colectividad dominicana. Así, los derechos en el discurso público tienen un carácter secundario si se analizan en relación a otros valores, como el de identidad colectiva y el concepto de nación desde el Estado, lo cual es particularmente relevante cuando se trata de tomar decisiones en torno a las políticas de inmigración y ciudadanía, que inevitablemente permea el tema haitiano y tiene directa relación con el modelo de integración que se plantea en el país.



En el ángulo de los procesos de integración se presenta interesante la teoría de T.H. Marshall que define la ciudadanía contemporánea como un proceso de conquistas en las sociedades industrializadas, en concreto Inglaterra. Podríamos, por analogía, equiparar esta lógica de adquisición progresiva de derechos a un contexto migratorio en relación a las fases por las que pasa el inmigrante desde su llegada hasta su completa integración. Marshall en la lógica de la progresividad incorpora tres grupos de derechos relacionados con cada categoría de ciudadano: la ciudadanía civil que nace en el siglo XVIII con los derechos civiles; la ciudadanía política del siglo XIX con los derechos políticos y finalmente la ciudadanía social del siglo XX con los derechos económicos y sociales<sup>178</sup>. Podríamos actualizar esta descripción con la inclusión del ciudadano global, concepto incorporado a finales del siglo XX con los derechos colectivos vinculados a bienes públicos y culturales que tanta importancia cobran en la construcción de sociedades inclusivas y en políticas de manejo de la diversidad.

Como parte del *ethos* nacional sobre la inmigración en la sociedad dominicana, aún se está construyendo una cultura de derechos en materia migratoria en el tema de los derechos de los no-ciudadanos y los criterios de adquisición de nacionalidad, que a menudo crea polémica, no sólo en la sociedad, sino en el entorno de los actores estatales. En efecto, como hemos visto, la JCE ha venido tomando medidas de carácter administrativo en cuanto a los procedimientos de registro civil y cédula de identidad que afectan a los derechos

---

<sup>178</sup> MARSHALL, T. H, "Ciudadanía y clase social", publicado en 1950. Thomas Humphrey Marshall en su ensayo sobre ciudadanía analiza el desarrollo de la ciudadanía desde tres puntos de vista: el desarrollo de los derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales. Su contribución fue la introducción del concepto moderno de derechos sociales adquiridos por el hecho de ser ciudadano y no por pertenecer a una clase social determinada. Proclamó que sólo existe la ciudadanía plena cuando se tienen estos tres tipos de derechos. Sin embargo el análisis de ciudadanía de Marshall ha sido criticada sobre la base de que sólo se aplicaría a los varones en Inglaterra y a un proceso de desarrollo que no sería aplicable a las sociedades en vías de desarrollo, ya que éstas no han vivido ni viven los procesos de industrialización que dieron lugar a la clase obrera europea como grupo social con intereses muy específicos y precursora de los derechos económicos y sociales que incluyen los derechos vinculados al empleo. Es por ello que si bien es una referencia para poder entender el proceso evolutivo de adquisición progresiva de derechos de una persona migrante en el país de acogida, aunque se debería invertir el orden de civiles a derechos sociales y de ahí a políticos, este enfoque nos deja muchos interrogantes. Esto es así porque no se puede pensar que un ciudadano por ejemplo dominicano es menos ciudadano que un ciudadano inglés porque lo es de un país con precariedad en los derechos sociales y económicos facilitados por el Estado. Sin embargo las implicaciones de ser inmigrante en cuanto a los derechos que disfruta un inmigrante (no-ciudadano) recién llegado a Inglaterra no son iguales que los que tiene un inmigrante (no-ciudadano) recién llegado a la República Dominicana, no solamente por la calidad de los servicios sociales, sino por el disfrute de derechos civiles esenciales como el derecho al debido proceso frente a potenciales abusos de las autoridades. Por ejemplo el protocolo de repatriaciones de República Dominicana a Haití es un salvoconducto que justifica la expulsión expedita de ciudadanos haitianos cuyo procedimiento evita que en la práctica se cuestione por la vía jurisdiccional el procedimiento de expulsión. Esto no ocurre en todos los ámbitos de la vida del inmigrante, por ejemplo según información de un ex directivo de COPARDOM (Cooperativa de patronales dominicanas), los inmigrantes haitianos aunque sin un contrato formal de trabajo pareciera que acuden con mayor frecuencia a los tribunales de jurisdicción laboral a reclamar derechos que en efecto les concede el código del trabajo dominicano.

fundamentales de las personas. No obstante en el mensaje público no quedó claro que estas acciones constituyan una violación de derechos humanos, ni que esto fuera censurable, al contrario, el actual apoyo político a la re-postulación del presidente del organismo electoral por parte de un amplio sector del poder legislativo, es significativo. El mensaje de este funcionario siempre fue de defensa de la soberanía nacional y la justificación de las medidas como una responsabilidad histórica de organización del registro civil y poner orden al tema de la nacionalidad de descendientes de extranjeros nacidos en el país, eufemismo para referirse a inmigrantes haitianos. Esto, a pesar de las violaciones a los derechos fundamentales que supusieron las prácticas de la JCE, insistentemente denunciadas y según hemos visto, ampliamente ilustradas por parte de los afectados, la sociedad civil dominicana y los organismos internacionales. De hecho, a pesar de las medidas normativas e institucionales tomadas desde 2013, aún persisten altos grados de exclusión legal, social, económica y política de un amplio colectivo de descendientes de inmigrantes de origen haitiano.

Adicionalmente no debemos olvidar que como hemos visto las medidas de regularización, que afectan en su mayoría a inmigrantes de origen haitiano, tienen una vinculación directa con el régimen de nacionalidad de sus descendientes nacidos en el país, debido a que políticamente siempre se vieron ambos temas como dos caras de la misma moneda, que al final permeaba en discursos y pasillos (Báez 2016).

Finalmente algo que parece evidente, pero importante recordar para diseñar marcos institucionales de toma de decisiones, es el hecho de que la política de integración legal de inmigrantes o de regularización afecta a inmigrantes de otras características, producto de la migración reciente, personas de nacionalidades diversas e insertadas en una gran variedad de actividades económicas. No obstante, y siendo conscientes del alcance amplio de las medidas de integración que se deben poner en marcha, para realizar un análisis certero de las políticas de regularización y naturalización y su relación con la integración, la búsqueda de los objetivos clave a los que aludía Howlett es importante. Estos los hayamos en las normas, planes, programas y discursos adoptados y de forma muy importante, a través del análisis de la perspectiva de los actores en ambos procesos, objeto de los próximos capítulos.

## 1. DIMENSIONES DE ANALISIS

El análisis del ciclo de las políticas públicas, esquema estandarizado, nos ayuda a entender las políticas de inmigración y ciudadanía de forma integral, así como a detenernos en los aspectos que se estiman más relevantes. En esta lógica nos parece de utilidad entender los diferentes tipos de acciones de gobierno que se deben llevar en las distintas fases de una política pública:

- 1) Definición de un problema como público y su puesta en la agenda gubernamental
- 2) Formulación y diseño en base a las posibles opciones de solución, en el marco de la lógica de escaneado mixto de Etzioni
- 3) Su aprobación o reformulación
- 4) La implementación en base al diseño
- 5) La evaluación en base a los diferentes tipos y modelos (objetivos y procesos, costo-beneficio, costo-efectividad e impacto, análisis de sistemas, entre otros)

Enfocándonos en las fases de formulación, diseño y aprobación, algunos autores consideran una política pública como exitosa, especialmente si es de especial complejidad, la que es capaz de navegar exitosamente por complicados niveles de aprobación en los que intervienen multitud de actores. Si lo que se evalúa de la gestión de gobierno es la capacidad de los actores de crear consensos, en efecto este es un criterio válido para medir el éxito o fracaso de una política pública.

Sin embargo en el ámbito de las migraciones y de la gobernanza del fenómeno migratorio se deben considerar otros elementos si lo que se quiere es evaluar la capacidad del Estado para gestionar de forma integral los asuntos migratorios en un espacio de gobernabilidad democrática. Castles presenta algunas guías que nos ayudan a identificar las características que las políticas migratorias deben tener para responder a un enfoque holístico de la gestión del fenómeno:

- a) La capacidad de analizar y pronosticar las consecuencias a largo plazo de las decisiones respecto a las políticas migratorias

- b) La habilidad política para lograr consensos en cuanto a los objetivos marcados a largo plazo y las herramientas políticas con que cuenta para lograr esos objetivos, de manera congruente con la democracia y el estado de derecho
- c) La conciencia de que se trata de un fenómeno complejo que tiene lugar en diferentes fases y momentos de la vida de las personas migrantes
- d) El carácter global y el transnacionalismo del fenómeno y el hecho de que la migración es un fenómeno social y el migrante es un sujeto de derechos.

En efecto, la capacidad de crear consensos es un elemento importante para el éxito de una política, sin embargo sin elementos normativos en términos del deber ser y sin una evaluación del impacto político, institucional y social de la política, se produce un fallo estructural en la misma. Esto es así ya que pasa por alto el elemento esencial, su razón de ser, y esta no es otra que la solución de un problema público identificado, y en el caso de las políticas de integración, el enfoque es tanto hacia los inmigrantes como hacia la sociedad receptora, esto es, el espacio social entre las dos poblaciones.

Es importante tener la capacidad de realizar un análisis de la dimensión de procesos, si se quieren conocer elementos del sistema político y de las instituciones a través de una política pública determinada. Incorporando los elementos que levanta Castles, un criterio básico de análisis podría ir en torno a la habilidad política para lograr consensos en cuanto a los objetivos marcados a largo plazo y la capacidad de utilizar herramientas políticas para lograr esos objetivos de manera congruente con la democracia y el estado de derecho.

## 2. TOMA DE DECISIONES

Con el marco de referencia de análisis de las decisiones fundamentales sobre nacionalidad y regularización, como parte de una política compleja y extendida en el tiempo, es de utilidad para comprender la política de inmigración y ciudadanía evaluar el camino tomado en las decisiones y la dirección que éste está tomando en la actualidad.

Nos hemos adentrado en la identificación como problema público la falta de integración y documentación vinculada con la acreditación de nacionalidad dominicana de la población de origen haitiano nacida en el país. Para su visibilidad y puesta en la agenda pública jugaron un

importante papel importante la sociedad civil, organismos internacionales y finalmente, actores del Estado, una vez los grupos de interés lograron introducir el tema en la agenda de gobierno.

Hemos identificado también como un problema público la irregularidad migratoria de un número significativo de inmigrantes, lo cual genera desprotección social, violación de derechos laborales y falta de integración. Esto a su vez tiene consecuencias negativas para la gestión de los sectores económicos en los que se integra la mano de obra migrante irregular, en un tejido productivo nacional en el que la informalidad laboral es la característica predominante, con el impacto que la economía sumergida tiene para la gestión eficaz de los recursos del Estado dirigidos al bien común. Para la visibilidad de este problema y la puesta en la agenda pública intervinieron los agentes del Estado principalmente, ya que aunque la sociedad civil llevaba años tratando de incorporar el tema en la agenda de gobierno, esto no se logró de forma clara hasta que el Tribunal Constitucional “exhortara” al Poder Ejecutivo a poner en marcha el Plan de regularización de extranjeros, pendiente desde 2004.

Entre los actores principales que formaron parte de ambos procesos se notaron importantes ausencias, tales como el sector sindical y en menor grado, el sector empresarial y la sociedad civil vinculada con la población migrante y sus descendientes. Si bien, como veremos, estos dos últimos sectores fueron tomados en cuenta en la implementación de las medidas, en el momento de su formulación y aprobación no se les involucró, ya que, en particular la Ley 169-14 es el resultado de una negociación política. En efecto, como se confirmó durante el proceso de entrevistas, “Danilo tuvo que dejar su agenda habitual debido a los problemas que se plantearon en el Constitucional y dedicarse a resolver ese tema. No había otra solución que una salida negociada, ya que las sentencias del Tribunal Constitucional son inapelables”<sup>179</sup>.

Eso nos acerca al modelo de gobierno vinculado con el viejo Estado, responsable único de la acción pública. En este esquema no se concibe acción pública fuera del ámbito estatal, en el que las decisiones se toman además de forma jerarquizada en la esfera de los actores gubernamentales, con la figura del Presidente a la cabeza.

---

<sup>179</sup> Entrevista a parlamentaria y miembro de grupo de oposición, Sra. Guadalupe Valdez, 22 de marzo 2017.

Según algunos de los actores entrevistados, el sistema político en República Dominicana es altamente presidencialista y todas las decisiones tomadas por los altos funcionarios públicos pasan por una autorización directa del Presidente<sup>180</sup>. En el ámbito de la institucionalidad migratoria el único órgano colegiado que forma parte de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo, es el Consejo Nacional de Migración, establecido en la LGM de 2004, aunque éste no cuenta con un reglamento de funcionamiento básico y, como sabemos, se ha reunido en una sola ocasión para la aprobación del PNRE, resultado de la crisis institucional resultado de la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/13, porque así lo establecía el artículo 151 de la LGM.

Así, el tipo de gestión pública en la que se forjaron las normas de regularización y naturalización no parece haberse basado en principios de gobernanza modernos, en el que parámetros de gestión participativa de los sectores sociales y grupos de interés afectados, tienen un papel relevante<sup>181</sup>. En su lugar, parece que la solución a un problema extremadamente complejo se decidió desde el Estado, enfocándose en la punta del iceberg de un problema mucho más complejo. A pesar de esta realidad y del hecho de que medidas de regularización y de naturalización son políticas de excepción que se orientan a la solución de problemas específicos, en el contexto nacional ellas nos dan elementos importantes para entender el enfoque y la dirección de la acción estatal en el marco de las políticas de inmigración y ciudadanía.

Por otro lado a la hora de evaluar las acciones que se llevaron a cabo y las disfunciones de ejecución que veremos, es importante considerar que el Estado no es un ente unitario, sino que se trata en realidad de un conjunto de instituciones diferentes, con una lógica de actuación propia, las cuales, de acuerdo a la sociología de las organizaciones, se encuentran “flojamente acopladas” y esto puede provocar problemas estructurales de gobernanza<sup>182</sup>.

A menudo las decisiones, creencias o soluciones de algunas organizaciones estatales, no siempre están vinculadas con los problemas que otras interpretan. Esto puede provocar

---

<sup>180</sup> Entrevista a funcionaria del Ministerio de Interior y Policía, Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Migración, Dra. Florinda Rojas, Santo Domingo 5 de septiembre 2016.

<sup>181</sup> AGUILAR Luis F., “Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar”, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad Proyecto México, 2010, pág. 6.

<sup>182</sup> SOLIS PEREZ, Pedro C., LOPEZ VILLAREAL, Blanca, “El concepto de las anarquías organizadas y el análisis organizacional”, Revista Contaduría y Administración, núm., 197, abril-junio 2000, en <http://www.ejournal.unam.mx/rca/197/RCA19704.pdf>.

desconexión entre la lectura de los problemas, objetivos y soluciones que se prevén desde las diferentes esferas u organizaciones del Estado. Por ello el Estado no es un todo coherente y recibe además presión de múltiples grupos de interés.

Algunas veces las entidades de Estado actúan como una red y trabajan conjuntamente para hacer frente a una situación y otras veces actúan de forma separada, en función, no sólo de la lógica institucional de cada una, sino debido a que las instituciones están integradas por personas y a los intereses particulares de sus líderes. Esto se da con mayor intensidad en Estados debilitados por la presencia e influencia de actores con intereses muy marcados y visiones enfrentadas, incluso sobre el mismo problema, el cual es a menudo identificado de forma ambigua, lo que dificulta la implementación y análisis de las políticas públicas. Por ello los consensos alcanzados al final de proceso pueden responder a una realidad imaginada. Ello, en aras de crear consensos para la aprobación de normas entre las instituciones del Estado, puede a su vez ocasionar conflictos entre ellas y dificulta la implementación de las leyes, planes o programas que se aprueben<sup>183</sup>. La Ley 169-14 en particular, aunque también de decreto de regularización, fueron resultado de un proceso de negociación interna liderada por el Presidente y su gabinete, ya que, a pesar de la cultura política jerárquica y presidencialista, el Presidente en este tema necesitaba el acuerdo de los sectores nacionalistas del gobierno (la DGM) y de la JCE. Por ello creó un equipo de asesores para la formulación y discusión de los instrumentos, que posteriormente en cuanto a la Ley 169, se encargarían de consensuar con todos los sectores del partido, antes de su presentación a la Asamblea Legislativa, en la que el PLD goza de mayoría absoluta<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> MÁRMORA, Lelio., "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur", Op. Cit. 1, pág 55-58.

<sup>184</sup> Entrevista a Jefe de la Misión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, 13 de octubre 2016.

## CAPITULO 10

### FORMULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

#### 1. LEY GENERAL DE MIGRACIÓN 2004: INTERESES Y MAPA DE ACTORES

Como hemos visto la LGM se fraguó en reuniones de expertos primero y en los pasillos del Senado después. Los actores sociales no tuvieron participación real del proceso, como tampoco la tuvieron durante las decisiones fundamentales. En cuanto a la LGM, en sintonía con las restricciones del art. 28 y 36.10, el PNRE se definió aplicado a “extranjeros” y no a “inmigrantes” debido a que logró imponerse la ideología nacionalista por la que se entendía que en 2004 existían extranjeros, personas no-nacionales que habían nacido en la República Dominicana hijos de inmigrantes no residentes e inmigrantes irregulares en la práctica, a quienes había que regularizar su situación, cosa muy distinta a reconocerles como ciudadanos (Báez 2016).

##### a) *Participación de actores sociales*

Así el proceso de toma de decisiones se caracterizó por la falta de espacios reales de participación e incidencia de los actores no estatales, más allá de un reducido grupo de expertos y académicos. Las organizaciones de inmigrantes no tuvieron la oportunidad de llamar la atención sobre el modo en que la misma podía afectar a la población más vulnerable y cómo la Ley profundizaba el sistema de exclusión de un grupo de inmigrantes históricos y sus familias. El testimonio de una abogada de la sociedad civil es claro al afirmar que la sociedad civil no tuvo un rol significativo en las discusiones de la Ley. Según otro actor de la sociedad civil “la Ley debía estar hecha para todos los migrantes, pero fue hecha para todos los extranjeros menos para los haitianos”, debido a que ellos no podían, por su perfil, acceder a la residencia<sup>185</sup>. En la época en la que comenzaron las discusiones de la LGM y el inicio de la modernidad con el primer gobierno de Leonel Fernández, año 1998, mencionábamos, comenzó a denunciarse de forma más visible la situación de los trabajadores con la aparición de actores como la Organización Internacional del Trabajo y el Departamento de Trabajo de

---

<sup>185</sup> Grupo focal de discusión con sociedad civil, San Pedro de Macorís, 17 de junio de 2016.



los Estados Unidos, y un sector crítico de la iglesia católica a través de la figura de un popular y carismático sacerdote que operó en los bateyes del este del país hasta que fue expulsado. Los testimonios de los actores sociales relatan situaciones de acoso y amenazas contra los activistas de derechos humanos de la región este durante los años noventa e inicios del 2000<sup>186</sup>. Ante esta situación es de esperar que los espacios para una sociedad civil crítica y reivindicativa estuvieran cerrados y su capacidad de incidencia fuese muy limitada.

El sector empresarial por su lado había tenido cierto papel en las decisiones de gobierno en torno a la migración, aunque limitado a objetivos muy específicos en sectores determinados como el sector agrícola en el periodo de los acuerdos binacionales en cuanto la mano de obra haitiana que era un valor productivo importante. Durante la dictadura de Trujillo se llegó a crear una patronal laboral. No obstante este sector no tenía incidencia en el desarrollo de las políticas migratorias. Hasta recientemente la desconexión entre el sector empresarial y el Estado ha sido la tónica aunque y su papel es aún muy marginal, aunque sí fue un actor considerado para la ejecución del PNRE.

Durante el régimen anterior de acuerdos bilaterales con Haití, el diálogo formal con el sector empresarial fue suspendido en la toma de decisiones<sup>187</sup>, aunque las organizaciones sociales sostienen que después de entonces habrían continuado teniendo una relación sostenida con algunas instituciones del Estado para un reclutamiento irregular<sup>188</sup>. En todo caso, lo que sí es un hecho tangible es que la empresa privada se beneficiaba de la mano de obra de baja cualificación haitiana.

Así los actores sociales y económicos relevantes no se dejaron ver en la elaboración de la LGM. Esto se debió varias razones. En primer lugar, porque no existía una cultura política de participación en un estado altamente jerarquizado, burocrático y heredero reciente de un

---

<sup>186</sup> *Ibíd.*

<sup>187</sup> Entrevista a ex presidente de COPARDOM (Confederación Patronal de República Dominicana), Santo Domingo, 5 septiembre 2016.

<sup>188</sup> Así describen las organizaciones sociales el involucramiento de la empresa privada con el fenómeno y su relación con las autoridades, aunque formalmente no formaran parte de los procesos de toma de decisiones durante las discusiones de la LGM: “la empresa privada que mandaba a buscar mano de obra necesitaba una confabulación con la policía y con el gobierno para pasar a los migrantes y lo mismo las empresas estatales como el CEA, que tenían 6 ingenios en esa época. Traían 16, 18, 28 mil migrantes al año. Ya no existía convenio, todo era tráfico ilegal y también trata. Nació mucha trata en esa época. Porque ahí el más vivo, si el Estado pedía 1.000 o 2.000 los guardas traspasaban 200, traspasaban 100 (...) Leonel intentó poner freno a eso, lo militarizó un poco más pero era mentira. Eso era un desastre”. Grupo focal de discusión con sociedad civil, San Pedro de Macorís, 17 de junio de 2016.

régimen autocrático. En segundo lugar, porque se trataba sobre todo de una ley de extranjería y de control de flujos con una visión de seguridad nacional. En tercer lugar, lo que más interesaba a los sectores nacionalistas, en ese momento influyentes, era que la ley resolviera el tema de la nacionalidad de los descendientes para evitar que fuesen registrados, y no lo que los expertos perseguían, que era una gestión moderna de la migración. No obstante como hemos visto, los avances en este sentido fueron notables. En cuarto lugar, la sociedad civil organizada y crítica era muy débil y según los actores de sociedad civil, perseguida. A pesar de ello en ese momento que comenzaron a aparecer las ONG que años más tarde formarían parte del escenario habitual de interlocución con el Estado<sup>189</sup>.

## 2. PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS Y LEY 169-14: FIJACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA

### a) *Introducción del problema en la agenda gubernamental: intereses y actores*

Como mencionábamos, la implementación de un plan de regularización de extranjeros esperó casi diez años en los entresijos de la política dominicana para hacerse efectivo. Finalmente el 29 de noviembre de 2013 el gobierno dominicano adoptó el Decreto Presidencial 327-13 mediante el cual se instituyó el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana (PNRE)<sup>190</sup>, el cual comenzó a operar el 1 de junio de 2014 y culminó el 17 de junio de 2015.

Por su lado, el 23 mayo de 2014 se aprobó la Ley 169-14 “Que Establece un Régimen Especial para las Personas Nacidas en el Territorio Nacional Inscritas Irregularmente en el registro Civil Dominicano y sobre Naturalización” y su Reglamento 250-14 de 23 en julio.

---

<sup>189</sup> MUDE, CCDH, MUDHA, MOSTHA, todas ellas ONG defensoras de derechos humanos surgieron durante esos años pero no tenían por lo general capacidad de interlocución y articulación, excepto CEDAIL de la Iglesia Católica que participó en las discusiones de expertos de la elaboración de la Ley.

<sup>190</sup> Por Decreto Presidencial 327-13 de 29 de noviembre de 2013, se instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación Migratoria Irregular en la República Dominicana.

Como sabemos ambos fueron puestos en marcha por el Poder Ejecutivo, impulsado por la Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional<sup>191</sup>. El embajador Josué Antoine Fiallo, actor clave durante el proceso de elaboración de la Ley 169-14, ha reconocido que la situación en la que quedaron los/las descendientes de inmigrantes haitianos después de la Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional provocó una grave crisis política e institucional en el país<sup>192</sup>. Ante ello el embajador explicó de forma clara que en ese momento el gobierno no contaba con las herramientas para afrontar la situación. Para ello se vio obligado a crear un equipo técnico *ad hoc* que elaborara los instrumentos normativos necesarios para aminorar el impacto político y social de la Sentencia y estabilizar la situación legal de los descendientes de inmigrantes haitianos<sup>193</sup>.

El embajador Fiallo menciona que ante las fuertes críticas internacionales, el Gobierno tuvo que continuar manejando una complicada política nacional en el que los grupos de presión estaban fuertemente enfrentados y polarizados; por un lado los sectores nacionalistas y por el otro las ONG de derechos humanos. Sobre este tema merece la pena detenerse un momento. Entre 2004 a 2014 en el ámbito de la esfera de toma de decisiones, el panorama de actores había cambiado. Los grupos neo-nacionalistas durante la elaboración de la Ley 169-14 no tuvieron ningún papel y tampoco lo tuvieron durante la discusión parlamentaria posterior, debido a que son, como dijimos, un partido electoralmente de muy baja representación, aunque durante mucho tiempo hubieran tenido influencia en los tomadores de decisión, y aún sostenían importantes cuotas de poder dentro del Ejecutivo, como la Dirección General de Migración y hasta recientemente la Cancillería de la República.

En efecto, respecto a la administración de Hipólito Mejía y las de Leonel Fernández, los nacionalistas del FNP y sus aliados de algunos sectores del PLD, perdieron influencia en el

---

<sup>191</sup> Clausulas Resolutorias, Sentencia 168/13 de 23 de septiembre del Tribunal Constitucional, págs. 98-101. Entre otras medidas el Tribunal DISPONE que la Junta Central Electoral (JCE) ejecute una auditoria de todos los libros de registro civil desde el veintiuno (21) de junio de 1929 hasta el dieciocho (18) de abril de 2007, fecha en que la JCE puso en vigor el Libro Registro del Nacimiento de Niño (a) de Madre Extranjera No Residente en la República Dominicana mediante Resolución 02-2007. Por otro lado el Tribunal EXHORTA al Poder Ejecutivo a proceder a implementar el "Plan nacional de regularización de extranjeros ilegales radicados en el país", entre otras medidas..

<sup>192</sup> FIALLO, Josué Antoine, Óp. Cit. 153.

<sup>193</sup> El cual estuvo presidido por el Ministro de la Presidencia Gustavo Montalvo, formado por Olivo Rodriguez Huertas, Flavio Diario Espinal, Angel Cesar Toribio y Josué Antoine Fiallo, entre los funcionarios y abogados más destacados del grupo. Ningún miembro de la FNP formó esta vez parte del equipo de discusión y/o redacción de la ley. Desde el inicio esta fuerza política se opuso frontalmente a cualquier intento de reconciliación o medida legislativa para revertir los efectos de la Sentencia. De hecho se opusieron con gran vehemencia a la aprobación del Decreto Presidencial 250-14 que estableciera un procedimiento para la naturalización de los hijos de inmigrantes que habiendo nacido en el territorio dominicano no fueron inscritos en el registro civil, siempre que hubieses acreditado fehacientemente este hecho, el llamado grupo B.

gobierno de Medina, ya que existía una supremacía absoluta del PLD sobre el resto de los grupos políticos, lo que le facilitó al Poder Ejecutivo la creación de consensos y la obtención de la mayoría parlamentaria necesaria para la aprobación de la Ley 169-14 (Guadalupe Valdéz, 2017).

El mapa de actores desde el Estado había cambiado, pero también el papel de la sociedad civil. Así es, aunque la cultura de falta de participación y de consenso social aún es un rasgo característico de la sociedad y de la cultura política dominicana, la capacidad de incidencia que demostró la sociedad civil sobre este tema en ese momento no se había vivido en la historia política dominicana. Por otro lado como decíamos el presidente Medina mostró un talante conciliador realizando reuniones con los diferentes sectores sociales previo a la elaboración de la Ley 169-14<sup>194</sup>. Las reuniones no obstante no tenían carácter vinculante y fueron puntuales, lo que demuestra que fue un proceso de participación establecido *ad hoc*, el cual no obstante se debe reconocer como un avance hacia una cultura de dialogo democrático.

El proceso de consultas a los sectores sociales por tanto, no dejando de ser un importante avance, no fue fundamental. De hecho algunos de los actores clave entrevistados tacharon el proceso de consulta “expres” de diez días, de ser una fachada. Durante el mismo se visitaron a los diferentes actores sociales, proceso en el que no parece haberse buscado un espacio institucional de discusión. A juzgar por los actores consultados que participaron en el proceso de consulta, no se tomaron sus recomendaciones principales que giraban en torno a que el diseño planteado ponía en riesgo el impacto de la ley y que muchas de las personas más vulnerables que debían ser beneficiadas no iban a tener acceso al programa<sup>195</sup>.

Así el proceso realmente decisivo en el diseño y aprobación de la Ley fueron las decisiones tomadas dentro del gobierno y el equilibrio de los poderes del Estado. La búsqueda de la aprobación de miembros importantes del partido para presentar la Ley 169-14 a la Cámara de Diputados para que fuese aprobada, fue parte del juego que es la base del sistema político dominicano, en el cual no encajan estructuras deliberativas u otro tipo de modelos.

---

<sup>194</sup> CDN noticias, “Presidente Medina enmienda error y se reúne con evangélicos sobre naturalización”, 1 abril 2014, en <http://www.cdn.com.do/noticias/nacional/2014/04/01/presidente-medina-enmienda-error-y-se-reune-con-evangelicos-por-naturalizacion/>.

<sup>195</sup> Entrevista a Jefe de Misión de ACNUR, 13 octubre 2016.

Es importante reflexionar sobre el tipo de gobernanza que caracteriza el sistema dominicano en la actualidad: a pesar de las consultas a actores sociales efectuadas por visitas del Presidente Medina en persona, en un tema tal debatido al nivel nacional, los asuntos públicos aún son sólo asuntos de Estado y las medidas públicas se articulan únicamente desde el mismo.

Como hallazgos generales del proceso de entrevistas realizado, vemos que los actores de sociedad civil y funcionarios de Estado entrevistados coinciden en afirmar que los actores decisivos en la formulación y aprobación de la Ley 169-14, fueron agentes estatales, y no necesariamente gubernamentales, y que el protagonista fue el presidente Danilo y su equipo de expertos nombrado *ad hoc* al que se refería el embajador Fiallo.

En efecto, el gobierno del presidente Danilo Medina hizo un gran esfuerzo de armonización de los intereses enfrentados para la aprobación parlamentaria de la Ley 169-14 el cual fue reconocido por los sectores críticos, tanto al nivel nacional como internacional. Esto no quiere decir que una norma tan relevante, decisión fundamental para el régimen de nacionalidad del país y para el Estado de Derecho no se aprobara “al vapor” del mismo modo que se hizo con la Ley General de Migración en 2004<sup>196</sup>. En efecto, al día siguiente de haberse presentado la versión definitiva de la Ley al Congreso, después del proceso de consultas sociales, el documento fue aprobado en ambas Cámaras por un procedimiento extraordinario de urgencia sin mayores discusiones. Lo que es un indicio claro de que el texto había sido negociado con los actores políticos previamente. De hecho, la aprobación parlamentaria de la ley pareció un mero trámite. Con esto el país perdió una oportunidad democrática de que se hubiese dado una rica discusión parlamentaria en torno a la Ley. No obstante, el modelo institucional de presidencialismo arraigado en República Dominicana, unido a la herencia autoritaria del ejercicio del poder, no ha permitido una cultura política de discusiones parlamentarias amplias en torno a los asuntos de interés nacional, más allá del proceso formal participación electoral.

Además, a pesar del reconocimiento del esfuerzo de consenso por parte de la Presidencia, no faltaron las voces críticas a la Ley 169-14 por parte de todos los sectores ya que sin duda se

---

<sup>196</sup> 24 Horas Canal Digital, “Ley 169-14 de Régimen Especial y Naturalización” en <http://www.24horas.com.do/Articulo/18046/Ley-169-14-de-Regimen-Especial-y-Naturalizacion> (último acceso 28 de septiembre 2016).

trató de una solución salomónica, aunque los sectores neo-nacionalistas amenazaron con interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 169-14 y su reglamento<sup>197</sup>. Por su lado, los sectores afines a las ONG y organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros actores, a pesar de reconocer el esfuerzo de negociación del gobierno, manifestaron grandes preocupaciones en torno algunos aspectos de la Ley 169-14, particularmente a la necesidad de garantizar la restitución automática de la nacionalidad a las personas del grupo A, esto es, aquellas con un registro civil cuestionado, por un lado, y, por el otro, el acceso al procedimiento, y a una eventual naturalización, de las personas del grupo B, esto es, las personas sin registro civil nacidas en el país<sup>198</sup>.

En cuanto a la aprobación del PNRE, al ser a través de un decreto presidencial, ésta fue resultado de un proceso más rápido y sencillo para el presidente y su equipo. Éstos lo presentaron a los miembros del Consejo Nacional de Migración (CNM)<sup>199</sup>, reunido al efecto en un acto de carácter protocolar, reflejado en el hecho de que no cuenta con un reglamento de funcionamiento que de soporte a su función deliberativa y creativa de las políticas migratorias<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> Acento, "Análisis de Juan Bolívar Díaz: los nacionalistas desafían la ley 169-14", 20 de julio 2014, en <http://acento.com.do/2014/politica/8157337-analisis-de-juan-bolivar-diaz-la-jce-y-los-nacionalistas-desafian-la-ley-169-14/> (último acceso 28 de septiembre 2016). Hoy Digital, "La JCE y los nacionalistas desafían la Ley 169-14" Santo Domingo 20 de julio 2014, en <http://hoy.com.do/la-jce-y-los-nacionalistas-desafian-la-ley-169-14/>.

<sup>198</sup> Hoy Digital, "CIDH se refirió a sentencia 168-13 del TC y ley 169-14", Santo Domingo 22 de octubre 2014, en <http://hoy.com.do/cidh-se-refirio-a-sentencia-168-13-del-tc-y-ley-169-14/>.

<sup>199</sup> La LGM que crea el Consejo Nacional de Migración, determina que éste actúa como la entidad nacional gestora de la política migratoria, lo que implica la formulación y aprobación de las políticas y/o acciones de gobierno, así como la coordinación de las instituciones a cargo de la aplicación de las mismas. El Consejo Nacional de Migración está integrado por organizaciones o instituciones gubernamentales de diferentes áreas de la administración pública vinculadas con la migración, tales como el Secretario de Estado de Interior y Policía, el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, el Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, el Secretario de Estado de Trabajo, el Secretario de Estado de Turismo, el Secretario de Estado de Obras Públicas, el Secretario de Estado de Salud Pública, el Secretario de Estado de Agricultura; el Juez Presidente de la Junta Central Electoral, el Presidente de la Comisión de Interior y Policía del Senado y el Presidente de la Comisión de Interior y Policía de la Cámara de Diputados.

<sup>200</sup> La primera reunión del Consejo Nacional de Migración desde la aprobación de la Ley 285-04 fue encabezada por el Presidente de la República Danilo Medina: el objetivo de la reunión fue la aprobación "de urgencia" del "Plan Nacional de Regularización de los Extranjeros en situación Migratoria Irregular radicados en la República Dominicana" debido a la orden del Tribunal Constitucional dada al ejecutivo en su sentencia TC/0168/13 para que, en cumplimiento del artículo 151 de la Ley General de Migración 285-04 del 15 de agosto de 2004, lo pusiera en marcha. De nuevo, el procedimiento de aprobación fue "al vapor". La propuesta de Plan de Regularización, como la ley 169-14 en el Congreso, fue aprobada por unanimidad de los miembros del Consejo. Dicho Plan fue aprobado posteriormente por el Decreto Presidencial -en el país todos lo son-, Nro. 327-13 de 29 de noviembre de ese año. La reunión contó con la presencia del Sr. Gustavo Montalvo, Ministro de la Presidencia, el Sr. César Piña Toribio, Consultor Jurídico de la Presidencia, el Sr. José Ricardo Taveras Blanco, Director General de Migración y todos los integrantes del Consejo Nacional de Migración: el Sr. José Ramón Fadul, Ministro de Interior y Policía, el Sr. José Manuel Trullós, Viceministro de Relaciones Exteriores, el Sr. Sigfrido Pared Pérez, Ministro de Defensa, la Sra. Maritza Hernández, Ministra de Trabajo, el Sr. Francisco Javier García, Ministro de Turismo, el Sr. Gonzalo Castillo, Ministro de Obras Públicas, el Sr. Lorenzo Hidalgo, Ministro de Salud Pública, el Sr. Luis Ramón Rodríguez, Ministro de Agricultura, el Sr. Roberto Rosario, Presidente de la Junta Central Electoral, el Sr. Julio César

En definitiva, las causas de la falta de espacios de participación social sobre regularización y naturalización, promovidos y facilitados por el gobierno, las encontramos en:

- a. El contexto de confrontación social frente a este tema, que era manifiesto y dadas las declaraciones del presidente en ese momento, se buscaba una salida razonable humanitaria, pero dentro del marco de la legalidad dominicana alrededor de la Sentencia, juego legal que fue realmente complejo. Un debate abierto sobre el tema hubiese seguramente generado mayor polarización social y cualquier medida se habría de nuevo obstaculizado por parte de los grupos nacionalistas, por un lado, y las ONG de derechos humanos por el otro.
- b. La segunda razón se vincula con la cultura dominicana de toma de decisiones, fuertemente jerárquica y heredera de un sistema autoritario, como hemos mencionado en repetidas ocasiones. Eso tampoco favoreció un clima de participación social en que los inmigrantes, dominicanos de ascendencia haitiana, extranjeros sin documentación, apátridas y todos los posibles subgrupos, y sus representantes, contribuyesen al diagnóstico del problema y a la solución más acertada y viable, dentro de un marco una racionalidad, limitada por la complejidad de la situación.

b) *Grupos de presión: participación de actores sociales*

A diferencia del proceso de toma de decisiones durante la aprobación de la LGM en 2004, las normas de 2013 y 2014 que han sido el corolario de los temas de ciudadanía e inmigración discutidos en la LGM, fueron tomadas de una forma secreta y expedita por parte de la Presidencia de Medina, una vez concertados los temas más importantes con las fuerzas políticas dentro de las instituciones y los poderes del Estado.

En la formulación y discusión del PNRE y la Ley 169-14 no se le dio participación a la sociedad civil, grupos de interés o expertos externos. En cuanto al PNRE, dos días antes de

---

Valentín, Presidente de la Comisión de Interior y Policía del Senado y el Sr. Elpidio Báez, Presidente de la Comisión de Interior y Policía de la Cámara de Diputados. Véase El Nacional, "Consejo Nacional de Migración aprueba el Plan Nacional de Regularización", en <http://elnacional.com.do/consejo-nacional-de-migracion-aprueba-plan-nacional-de-regularizacion/>, (último acceso 28 de septiembre 2016).

la aprobación del texto definitivo, el Poder Ejecutivo lanzó una llamada a consultas a la sociedad civil que tuvo más un carácter simbólico que participativo y de búsqueda de concertación social<sup>201</sup>.

Sin embargo, a pesar de la debilidad crónica de la sociedad civil en República Dominicana, la capacidad de incidencia que demostró la sociedad civil en el tema de la nacionalidad de los descendientes y la atención que suscitó la intervención estatal de la JCE, del Tribunal Constitucional y finalmente, del presidente de la República ante este tema, fue excepcional y sin precedentes. En el marco de nuestro análisis, es importante analizar el impacto que esta movilización social tuvo en la agenda gubernamental.

A pesar de la excepcionalidad y la coyuntura de esta fortaleza, provocada por el incremento de los apoyos internacionales que hemos mencionado, no podemos dejar de llamar la atención sobre la importancia de que un tema de derechos humanos de personas consideradas no-ciudadanos y el cuestionamiento de la actuación del Estado respecto a ello, pasara a convertirse en un tema público de repercusión nacional e internacional.

Este fue sin duda un paso adelante en la consolidación de la democracia dominicana, con la apertura de un debate nacional sobre el tema migratorio y de nacionalidad, a pesar de que la tendencia continúa siendo a silenciarlo. En el escenario político dominicano, frente a las críticas, la reacción de algunos líderes y autoridades no se hicieron esperar en torno a la prerrogativa estatal de establecer las políticas migratorias y el régimen de nacionalidad que estime oportuno como expresión de soberanía nacional. Como sabemos este es uno de los principios fundacionales del derecho internacional, como lo es, asimismo, la responsabilidad que ello implica en cuanto al respeto a los derechos humanos de las personas bajo la jurisdicción de los Estados soberanos. En todo caso, la opinión pública se polarizó en torno a este tema, como hemos visto y subió al debate público como nunca había ocurrido.

Desde finales de los años noventa, con énfasis a mediados de la década del 2000, la sociedad civil dominicana, poco a poco, había expandido el conflicto a escenarios internacionales donde existía una multiplicidad de actores que acogerían sus demandas. En ciencia política un conflicto se expande cuando los actores políticos locales que se mueven en pequeños

---

<sup>201</sup> Entrevista a abogada y responsable de programa de documentación a migrantes de ONG, San Pedro de Macorís, 17 de junio 2016.



escenarios tienden a buscar espacios políticos donde más actores están involucrados y donde existen más potenciales aliados para impulsar sus políticas, cuando no tienen la posibilidad de impulsar sus agendas al nivel local<sup>202</sup>. Eso es lo que ocurrió con las ONG de derechos humanos dominicanas durante los años iniciales de sus reivindicaciones. Al nivel global y regional, debido al espacio de incidencia que la sociedad civil tiene en los organismos internacionales, tanto NNUU como la OEA, las ONG dominicanas encontraron la capacidad de incidencia política de la que nunca han gozado al nivel nacional, con una agenda de defensa de derechos humanos de los inmigrantes de origen haitiano y sus descendientes y de visibilización de una situación cada vez más clara de violación de derechos y de vulnerabilidad de esta minoría en el país<sup>203</sup>.

La devolución del conflicto al nivel nacional tuvo su más álgida manifestación, en términos de su influencia para configurar el problema público y posicionar el tema en la agenda gubernamental, en los años 2012 a 2014, cuando las organizaciones sociales se reunieron con las autoridades dominicanas más relevantes, incluido el Presidente Medina, para hacer llegar los problemas de esta población suscitados por la actuación de la JCE<sup>204</sup>.

### 3 PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Introduciéndonos en los elementos de evaluación de la política de integración y sus instrumentos, según algunas autoridades del Estado dominicano de corte moderado y conciliador, durante la formulación y aprobación de la Ley 169-14 y el PNRE, existían factores estructurales que pudieron haber afectado la capacidad de análisis de largo alcance de los tomadores de decisión<sup>205</sup>.

---

<sup>202</sup> BAUMGARTNER, Frank R. and JONES Bryan D., (1993), "Agendas and Instability in American Politics", Chicago and London, England: The University of Chicago Press, pág. 101.

<sup>203</sup> Las ONG de derechos humanos en República Dominicana han estado recibiendo apoyo desde que la lideresa Sonia Pierre, ya fallecida, tomó las riendas de la campaña internacional de sociedad civil, a quien se le otorgaron varios premios internacionales. A través de su intermediación la sociedad civil nacional había contado con apoyo internacional para participar en espacios políticos internacionales de derechos humanos.

<sup>204</sup> Tele Antillas, "El Presidente Medina se reúne con el Movimiento Reconocido", <http://infoteleantillas.com.do/video/el-presidente-medina-se-reune-con-el-movimiento-reconocido/>, 9 de octubre 2013.

<sup>205</sup> FIALLO, Josué Antoine, Embajador ante Organismos Internacionales de la República Dominicana, ponencia presentada durante seminario-taller "Administración Pública y Gestión Migratoria, una Visión de Futuro". Óp.Cit 153.

Estos tienen relación con la dimensión de estructura, vinculados tanto al sistema político-institucional, como al sistema social en torno a la inmigración. La razón principal por la que se realiza un extenso análisis de los elementos de contexto en secciones previas, tanto de la sociedad y las instituciones dominicanas, como del fenómeno migratorio, es la de proporcionar los elementos necesarios de análisis de algunas de las causas de los problemas actuales en torno a la inmigración y los asuntos de nacionalidad (ciudadanía) e integración. Entre los elementos del sistema político que afectan a las decisiones sobre políticas o acciones de gobierno relacionadas con la integración de inmigrantes nos encontramos:

a) *Intereses sectoriales y estatales*

Continuamos hablando de intereses enfrentados dentro de la administración. ¿De qué intereses hablamos? En términos políticos, institucionales, sociales e ideológicos contextualizados en secciones anteriores y siendo conscientes que estamos presentando tipos ideales, como los refería de Max Weber, y por tanto los matices siempre están presentes, provocados por la subjetividad de los comportamientos sociales y las ideas. No obstante, en aras entender los intereses en juego, entendemos que el ejercicio es válido. Así, nos encontramos con:

Grupo de Interés 1.- En primer lugar, nos encontramos al sector neo-nacionalista, con una agenda de rechazo a cualquier política que pueda facilitar la integración en la sociedad dominicana de la población de origen haitiano, de raza mayoritariamente negra. Las causas son por un lado la historia, por el otro la cultura y la discriminación racial. Temen un mayor papel social y político y eventual supremacía política y racial de la minoría de origen haitiano en el país, por entender que atenta contra la identidad dominicana, marcada por los padres de la patria de origen europeo, blancos, hispanos y católicos. Las críticas hacia esta visión de las políticas de Estado y de la nación dominicana son vistas como un ataque a la soberanía nacional, concebida desde esa óptica. Aplaudieron la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/13 e influenciaron activamente las normas previas en lo respectivo a la restricción de acceso a la nacionalidad. Su interés actual es frenar cualquier acción de seguimiento o visibilidad de las medidas de regularización y naturalización.

Grupo de interés 2.- En segundo lugar, se encuentra un sector crítico de la sociedad civil que rechaza abiertamente la Sentencia del Tribunal, reivindica el derecho a la nacionalidad dominicana de todos los hijos de inmigrantes, irregulares o no, nacidos antes de la reforma constitucional de 2010, cuando se modifica el régimen de nacionalidad. Afirman además que las prácticas administrativas de la JCE, las normas previas a la constitución de rango inferior que comenzaron progresivamente a limitar el acceso a la nacionalidad a los descendientes y las decisiones judiciales, son parte de una estrategia del Estado dominicano para desnacionalizar a cientos de miles de descendientes de inmigrantes haitianos. Ello, afirman, ha provocado además un problema masivo de apatridia en el país, ya que las personas desnacionalizadas *de facto* por el procedimiento administrativo de suspensión de documentos y *de iure* después de la Sentencia 168/13 del TC, no pueden, por diversos y complejos motivos, acceder a la nacionalidad haitiana, dejándoles en un limbo jurídico que provoca su apatridia. La sociedad civil estima que la población afectada asciende a más de 200.000 personas, aunque no existe una cifra clara por la invisibilidad de un alto número de esta población. El gobierno ha reconocido a 55.000 afectados inscritos en el registro civil de buena fe y 8.755 no inscritos que se acogieron al plan de regularización y que serían en dos años beneficiarios de un eventual procedimiento de naturalización, el cual aún no está claro. Su posición es menos crítica respecto al PNRE, aunque afirman que fue una oportunidad perdida, porque no tuvo el impacto deseado y se cometieron abusos e injusticias contra los migrantes más vulnerables durante el proceso; además, afirman, no benefició a los migrantes más antiguos y desprotegidos. Según esta posición, se podría aplicar para explicar la política migratoria en los últimos años, el modelo incremental-racional de Etzioni, basado en decisiones incrementales seguidas de decisiones fundamentales, donde prevalecerían decisiones orientadas a seguir el camino trazado. Ese camino es el definido por políticas restrictivas de la nacionalidad, exclusión social y política y silencio institucional hacia las personas de origen haitiano. Allí, según las entrevistas realizadas, sería donde la política pública apuntaría actualmente, ya que las medidas tomadas con el PNRE y Ley 169-14 fueron producto de una coyuntura de crisis institucional y solamente ofrecieron soluciones parciales.

En este contexto el sector sindical se mantuvo al margen de los espacios de incidencia en el marco de los derechos laborales de los trabajadores migrantes. Esto se debió a que las posiciones de las élites sindicales, mas sensibilizadas a la necesidad de promover los derechos de los trabajadores migrantes, del mismo modo que el resto, no son compartidas por toda la militancia sindical. Algunos líderes sindicales de base ven con recelo a los trabajadores

migrantes, en tanto estiman que defender sus derechos, sería en cierto modo una traición a los trabajadores dominicanos. Sin entrar en una discusión sobre la irregularidad laboral y migratoria como incentivos de la competencia “desleal” del trabajador migrante en el mercado de trabajo, ha sido la decisión de las elites sindicales de evitar conflictos internos en los movimientos sindicales, más heterogéneos y amplios que las ONG, la que ha impedido el involucramiento activo del sector sindical. Así, aunque los sindicatos a partir de la LGM de 2004 se han involucrado más en la internacionalización de sus reivindicaciones, participando en foros regionales y diálogos sindicales a ambos lados de la frontera, así como en reformas de ley para garantizar los derechos sociales y laborales de todos los trabajadores, al margen de su situación migratoria, el hecho es que han mantenido públicamente posiciones ambiguas y un bajo perfil en cuanto a la regularización y derechos de trabajadores migrantes<sup>206</sup>.

Grupo de interés 3.- En tercer lugar, se encuentra en el gobierno el sector estatal reformista moderado, abierto a la conciliación. Aunque no cuestionan la legitimidad de la Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional, impulsaron la Ley 169-14 que en parte la invalida. Este grupo gubernamental parecía abogar por continuar profundizando en las reformas estructurales del Estado y la modernización de las políticas públicas, al menos de forma progresiva, y dar solución a los problemas más inmediatos de la política migratoria, esto es, combatir la irregularidad migratoria y resolver el problema de la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes haitianos. Sin embargo, un diálogo real sobre políticas de integración y manejo de la diversidad no se ha iniciado y no es clara la voluntad de abordar definitivamente el problema de acceso a la nacionalidad bien de origen, bien por naturalización, de los descendientes de inmigrantes, en particular aquellos que, habiendo nacido en el territorio, nunca fueron inscritos en el registro civil, a juzgar por las evaluaciones iniciales, como veremos más adelante. Su preocupación durante la crisis fue aplacar las críticas internacionales contra el Estado dominicano por su manejo de la política migratoria. Una vez pasada la crisis, su posición en cuanto al seguimiento a las políticas de regularización es ambigua y no se ha definido aún una dirección clara. Actualmente se mantiene silente frente al tema.

Grupo de interés 4.- En cuarto lugar, nos encontramos con el sector empresarial, un actor clave sin duda para garantizar el éxito de la integración socioeconómica y el impacto de las

---

<sup>206</sup> Entrevista a líder sindical Pepe Abreu, presidente de la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS), 24 de marzo 2017.

medidas de regularización. Visto desde la ortodoxia económica, en principio una mano de obra barata aumenta el rendimiento económico del capital. Durante años este sector se ha mantenido al margen de los procesos de toma de decisiones, al menos de manera formal, mientras han obtenido rédito económico del caos migratorio, como muchos han calificado la situación, en detrimento de la tesorería del Estado. Por otro lado, la superación de la inmigración irregular se enfrenta al desafío de una economía informal de más del 50% del mercado laboral -rasgo común de las economías en América Latina-, en la que se insertan mayoritariamente los inmigrantes irregulares<sup>207</sup>. Por ello, las medidas de regularización y reajuste irregularidad migratoria que sean eficaces y sostenibles, han de pasar por una reestructuración del sistema productivo y del mercado laboral.

#### b) *La gestión de la información disponible*

A pesar de que no existe un censo de población extranjera, como ocurre a menudo en sistemas que producen altos índices de inmigración irregular, la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) del año 2012, aunque no sustituye la información que un censo provee, es una herramienta sumamente válida para la planificación en materia migratoria en todos los ámbitos, salud, vivienda, educación, seguridad social, trabajo y documentación y cuanto menos, constituye una importante línea de base<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> Banco Central de la República Dominicana / BCRD, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo / SEEPYD, "La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana", julio de 2007. Aunque las estadísticas son al nivel urbano únicamente, éstas son un indicio de la situación al nivel nacional. Según este informe, el porcentaje de trabajadores informales en la zona urbana del país, era en 2007 de alrededor de 54% de las personas ocupadas, según el criterio legal -esto es, carecen de licencia o contrato, y no reciben una cantidad razonable de beneficios laborales contemplados en la legislación. Además, alrededor de 65% de los trabajadores son informales desde la perspectiva de la seguridad social -esto es, no se encuentran cotizando actualmente como preparación para la vejez. Véase [http://www.bancentral.gov.do/publicaciones\\_economicas/otros/mercadolaboral\\_informalidad.pdf](http://www.bancentral.gov.do/publicaciones_economicas/otros/mercadolaboral_informalidad.pdf).

<sup>208</sup> Encuesta financiada por la Unión Europea y ejecutada por el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA) con equipos de expertos nacionales e internacionales, quienes proveyeron apoyo técnico y fortalecimiento a los equipos estadísticos de la ONE. La encuesta se aplicó durante el año 2012 con el apoyo de autoridades locales, organizaciones sociales e iglesias en todo el territorio nacional. Como resultado se elaboró un informe general y diversos estudios complementarios para facilitar la planificación de políticas públicas relacionadas con temas vinculados a la integración de inmigrantes; [http://www.one.gob.do/Estadisticas/218/encuesta-nacional-de-inmigrantes-\(ENI\)](http://www.one.gob.do/Estadisticas/218/encuesta-nacional-de-inmigrantes-(ENI)). Véase EC ENI-2012 "Inmigración, Género y Mercado de Trabajo en la República Dominicana"; presentación en <https://www.youtube.com/watch?v=HBracMvFJ9k>; EC ENI-2012 "Familia, Migración y Género"; presentación en <https://www.youtube.com/watch?v=L0K1EJS8Saw>.

Como decíamos, hemos de partir de que las políticas migratorias son políticas sumamente complejas debido a que el fenómeno es multicausal y complejo. Por ende, las decisiones en este tipo de políticas deben basarse en modelos de racionalidad limitada, a través de decisiones de características mixtas entre el incrementalismo y el racionalismo puro, y como planteábamos en secciones previas y Etzioni nos planteaba un modelo interesante.

Por ello, la falta de un censo de inmigrantes no necesariamente provoca el fallo de una política de integración, ya que lo más común es aplicar la práctica del escaneo mixto, es decir, la información pasa por un primer filtro o escaneo para procesarse de la forma más eficiente posible. De hecho, esa es la función que cumplió la ENI 2012, la cual arroja un número estimado de población inmigrante y de sus descendientes de primera generación de tipo demográfico, geográfico y socio-económico, como decimos, suficientemente precisa para tomar decisiones filtradas o escaneadas y prever las consecuencias a largo plazo.

No obstante, una vez concluida la fase de inscripción y documentación temporal del PNRE en julio de 2015, el Ministerio de Interior y Policía perdió una oportunidad de registrar, a modo de censo, a la población inmigrante en situación irregular. En su lugar por asuntos de planificación y capacidad institucional, la base de datos del PNRE, aunque arroja información valiosa sobre perfiles y ubicación de la población inmigrante irregular, no se levantó información demográfica, basada en un método de levantamiento de información estadístico. No obstante, esto no es un impedimento para avanzar en los primeros pasos hacia una política de integración, ¿algo falla?

### *c) Capacidad estratégica y política para la construcción de consensos*

Según el embajador Fiallo las autoridades dominicanas carecían de la capacidad estratégica para responder a la crisis y no existían las bases teóricas necesarias de argumentación en el Gobierno para responder a los "ataques" nacionales e internacionales sobre el tema de la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes haitianos. El embajador interpreta como un obstáculo para la definición de una política hacia esta población el hecho de que no se hubiesen desarrollado argumentos desde una perspectiva académica al nivel gubernamental, lo cual es un obstáculo meramente discursivo, no de fondo.

De este lenguaje se desprende que en las autoridades de Estado, incluso del sector moderado del ejecutivo, existe una resistencia a la crítica, lo que hace priorizar el lenguaje y el discurso sobre el fondo. Según el embajador la oposición crítica de la sociedad civil se trata de “grupos que tratan de avanzar políticamente sus posiciones” lo cual es un hecho en una contienda política y para grupos de incidencia, pero omite el hecho de fondo de que esas posiciones se refieren a la defensa de los derechos humanos y la protección de un grupo altamente vulnerable. El elemento estratégico del que adolece la política es la capacidad de creación de consensos sociales. Para poner en marcha una política de resolución de la irregularidad migratoria, la indocumentación y los graves problemas de legitimidad democrática en torno a la nacionalidad de algunos grupos de descendientes, se debe iniciar un proceso de análisis detallado de las causas de cada uno de los problemas públicos identificados con todos los actores relevantes.

Aunque es cierto que la Ley 169-14 fue aprobada en una situación de crisis y eso limita la capacidad de maniobra a la hora de construir consensos, también lo es que de lo analizado hasta el momento, debido al presidencialismo arraigado en la toma de decisiones y el papel casi único del Estado en los procesos llevados a cabo para formular y ejecutar las normas estudiadas, no existe una cultura política de construcción de consensos, no sólo políticos, sino sociales, para la toma de decisiones y la planificación de las políticas públicas. Desde la perspectiva gubernamental no fue promovida la participación social plena y abierta, aunque, como decimos, existieron consultas a algunos grupos de sociedad civil.

Etzioni señala la falta de capacidad de concertación social como una característica común de los Estados en vías de modernización.

Tabla 4: Modelo Etzioni para estados en vías de modernización:

aplicación a República Dominicana

Modelo Etzioni	Modelo República Dominicana
Estado centralizado	Estado centralizado (descentralización administrativa prevista pero pobremente implementada <sup>209</sup> )
Poca capacidad de control sobre el sistema político y sobre la gestión de la implementación de los programas	<p>Tiene capacidad de control sobre el sistema político: PLD partido fuerte y con capacidad de crear consensos dentro de la estructura del Estado</p> <p>Poca capacidad de control sobre la implementación de los de las políticas: Tendencia a la toma de decisiones sin evaluar los métodos y capacidad de implementación. Poca capacidad de control sobre la implementación de los programas y planes diseñados por parte de organismos autónomos del Estado y organismos de control y regulación de flujos migratorios (JCE, DGM, Fuerza Pública)</p>
<p>En cuanto a la necesidad de construir consensos y apoyo para nuevas políticas:</p> <p>El poder no depende de la construcción de consensos</p>	<p>El poder depende la construcción de consensos en las decisiones fundamentales entre los poderes del Estado, aunque el liderazgo presidencial tiene un fuerte peso específico</p>
Carecen de la capacidad de construir consenso social	No ha mostrado la capacidad o la voluntad de construir consenso social, aunque sí entre las fuerzas políticas y los poderes del Estado, sobre el tema de la nacionalidad y la integración de inmigrantes
Generalmente el consenso se busca después, una vez ya ha escalado el tema y este se busca para realizar ajustes y permitir la puesta en marcha de la decisión	El consenso parlamentario para la LGM 2004 y la Ley 169-14 se buscó después, una vez se habían dado los pactos y las consultas previas
Mala planificación donde no se toman en cuenta actores clave y desperdicio de recursos (sobre-planificación inicial que escala en incrementalismo)	<p>Se llevaron a cabo consultas formales y puntuales a actores clave no gubernamentales, pero la formulación y negociación del PNRE y Ley 169-14 no se hicieron en base a las consultas.</p> <p>Decisiones fundamentales de coyuntura en lugar de proceso de planificación y diálogo en el caso de la Ley 169-14. Enorme gasto para el PNRE, 37 millones de USD aproximadamente para un impacto parcial hasta el momento<sup>210</sup>.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Etzioni

<sup>209</sup> Artículo 141 Constitución de 2010.- “Organismos autónomos y descentralizados. La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración Pública”.

<sup>210</sup> Bávaro News, según información compartida por el Canciller Andrés Navarro al cuerpo diplomático, el “Plan Nacional de Regularización. Gobierno gastó más RD\$1,700 millones”, Santo Domingo, 5 de julio 2015, en <http://bavaronews.com/week/plan-nacional-de-regularizacion-gobierno-gasto-mas-de-rd-1-700-millones/>.





## CAPITULO 11

### OBJETO Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

#### 1. OBJETO DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN Y NATURALIZACIÓN

Para continuar avanzando en el análisis de la política de inmigración y ciudadanía es importante que nos detengamos en el objeto de nuestro proceso de evaluación. ¿Qué queremos evaluar?, ¿el impacto de una política determinada en la población?, ¿el diseño y los procedimientos?, ¿su sostenibilidad?

Es importante además establecer cuál es el propósito de nuestra investigación evaluativa. ¿Es éste el conocimiento de una política para a través de un proceso inductivo conocer la administración del Estado o parte de ella?, o ¿es la elaboración de recomendaciones de mejora en la política o la puesta en marcha de nuevas políticas?<sup>211</sup>

Con nuestro análisis en realidad estamos realizando un diagnóstico general del PNRE y la Ley 169-14 en el marco del proceso de toma de decisiones y sus resultados. El objetivo es saber si el proceso en que se tomaron las mismas influyó en los objetivos, el diseño, la formulación, la implementación y el impacto del PNRE y la ley 169-14. Se pretende tener a través de esta relación entre las decisiones, su contexto y los resultados, un mayor conocimiento del Estado dominicano en relación a su política migratoria.

En lo que a política migratoria se refiere, al evaluar estas decisiones, acciones y resultados estaríamos respondiendo a nuestra pregunta de investigación: ¿Qué relación existe entre el sistema político y la integración de inmigrantes? ¿Existe una política de integración como tal? O dicho de otro modo, ¿qué relación existe entre el Estado y el fenómeno migratorio? ¿Han incidido en el fenómeno migratorio las medidas de regularización y naturalización tomadas?

---

<sup>211</sup> SHAW Ian F. *et all* (2006), "The SAGE Handbook of Evaluation. The Purposes of Evaluation in a Democratic Society", SAGE Research Methods.

Nuestro objetivo, por tanto, no es realizar una evaluación técnica de la política de regularización y naturalización o parte de ella, tomando como herramienta las fases del ciclo de la política, sino analizar la misma como estudio de caso en torno al posible desarrollo de una política de integración, con el marco de referencia del camino y dinámica seguidos por las decisiones de los actores.

## 2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

De la reflexión en torno a las definiciones dadas de lo que constituye una política pública y lo visto en torno a los conceptos de gobernanza y de gobernabilidad democrática, podemos apreciar que una política pública se trata de una serie de acciones de gobierno que, de forma sistemática (de otro modo se convierten en acciones de gobierno desconectadas en un ámbito de la gestión pública), tratan de resolver una situación o un problema público identificado como un problema de gobierno. Otros autores como vimos, incorporan la necesaria característica de impactar en la población para considerarse tal, ya que ese es el propósito último de las acciones de gobierno.

Ya hemos visto que, desde las causas sistémicas, el proceso de toma de decisiones que se desarrolló en torno a la regularización migratoria, la documentación civil, nacionalidad y naturalización, estuvo teñida de fuertes intereses económicos y políticos, enfrentados ante una realidad social de exclusión y discriminación denunciada al nivel nacional e internacional. Estos intereses se unieron a una tradición presidencialista, autocrática y jerárquica de toma de decisiones y a un diseño institucional y cultura política que provoca la formulación de políticas con el Estado como actor único, identificador, formulador y garante de las mismas. Es decir, un Estado todopoderoso, y sin embargo, sin capacidad de concertación, sin una institucionalidad correspondiente a la tarea y sin los medios económicos para ejecutar y/o garantizar la sostenibilidad de las políticas diseñadas, para que éstas tengan un impacto real en la vida de los ciudadanos y se produzca el cambio social deseado (modelo analítico de la Estructura Social).

Por ello, en este contexto que hemos venido desentrañando y que estaremos analizando en más en profundidad con los actores nacionales, hemos de repensar las acciones de gobierno y de Estado y aprender lecciones para una mejor gestión de la migración. Desde el nivel de

gobierno, en la esfera de los procesos, la teoría causal es importante para planificar y para comprender cómo debe abordarse una situación de gobierno. Así, para diseñar una política pública determinada, es necesario un análisis preciso de los problemas concretos y sus causas directas, así como sus soluciones, realistas y planificadas, dentro de la responsabilidad pública con los derechos de las personas. Hemos de partir del hecho de que los problemas públicos son construcciones subjetivas, que parten de prioridades públicas basadas en elementos ideológicos y políticos en torno a una situación provocada por múltiples causas, que además pueden ramificarse en otras.

De acuerdo a la teoría causal en la formulación de políticas públicas, sólo las causas de ese problema son tangibles y objetivas y es el criterio que se debe utilizar para evaluar una política pública. Sobre esa base, cuyo fundamento teórico se encuentra en el modelo de la Estructura Social, con elementos de racionalismo limitado, hemos de estudiar si las medidas tomadas en torno a la regularización y naturalización, tales como la creación de un marco legal e institucional, medidas administrativas, planes y programas, atacan a las causas del problema público identificado<sup>212</sup>.

La fórmula aplicable a un problema complejo identificado puede ir en torno a:

$$P1 = c1 + c2 + c3 + c4 + \dots + cn$$

P = problema identificado

c = causa

El enfoque de la Estructura Social nos avoca además a preguntarnos cuestiones distributivas para la evaluación holística de una política pública. Se trata de un tema de distribución de recursos y de analizar cómo afecta esa política a los distintos grupos de población<sup>213</sup>. El análisis distributivo en este marco analítico no solamente se centra en las causas estructurales en términos de distribución de recursos sociales vinculados con una política o área de la administración del Estado, sino que para el análisis específico de una política o programa se trata de averiguar cómo afecta a los distintos grupos de población divididos por las

---

<sup>212</sup> BIRKLAND, Thomas A. (2005), "An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making", 2<sup>nd</sup> Ed., pág 168-169. Óp.Cit.3.

<sup>213</sup> BOBROW, Davis B. y DRYZAK, Jonh S. (1987), "Policy Analysis by Design", University of Pittsburgh Press.

características específicas. Estas características son objetivas, medibles y tangibles y se analizan en relación con la política pública.

Avanzando en las variables a considerar para la evaluación de la política, las cuales están interrelacionadas, en el marco de las teorías actuales sobre gobernanza, donde los problemas complejos ya no pueden ser resueltos únicamente por el gobierno, una forma de asegurar que los diferentes grupos sean atendidos de acuerdo a sus características, es la participación social.

Tanto al nivel latinoamericano, como al nivel global, ha crecido el espacio público, ya que cada vez más participan de forma más independiente y activa un mayor número de actores sociales que entran en interlocución con el gobierno en sus diferentes niveles de decisión. Ello les permite deliberar de manera informada sobre las causas, características, dimensiones e impacto de los problemas públicos; así como sobre las leyes y políticas para tratarlos y dar seguimiento a la implementación de programas, exigir rendición de cuentas, evaluar las políticas y sugerir cambios<sup>214</sup>.

En política migratoria República Dominicana apenas está despertando del letargo de estructuras arcaicas y autoritarias en las que la migración era gestionada como un asunto de seguridad nacional y como decíamos altamente politizado, por lo que la discusión pública sobre temas migratorios estaba vedada.

En la actualidad las buenas prácticas nos han demostrado que es irreal pensar que los gobiernos en determinadas esferas de la función pública, como la migración, que son multicausales e implican proyectos de largo alcance, tengan la capacidad de decidir de manera independiente los objetivos, las medidas tomadas, el rumbo y mucho menos que puedan ejecutar como actor único y garante, ciertas políticas (Aguilar 2010: 21). Este es un tema de cooperación de tipo operativo, técnico, político, económico y social, entre otros.

Es además un fenómeno global que no se da únicamente en países en vías de modernización. En la actualidad los Estados no están en condiciones de asumir el desafío como el único actor en el proceso de diseño e implementación de las políticas migratorias. Como nos recordaba Castles, las políticas migratorias son complejas y, como tales, una de las claves de su éxito es

---

<sup>214</sup> AGUILAR Luis F., "Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar", Fundación Friedrich Naumann para la Libertad Proyecto México, 2010, pág. 21.

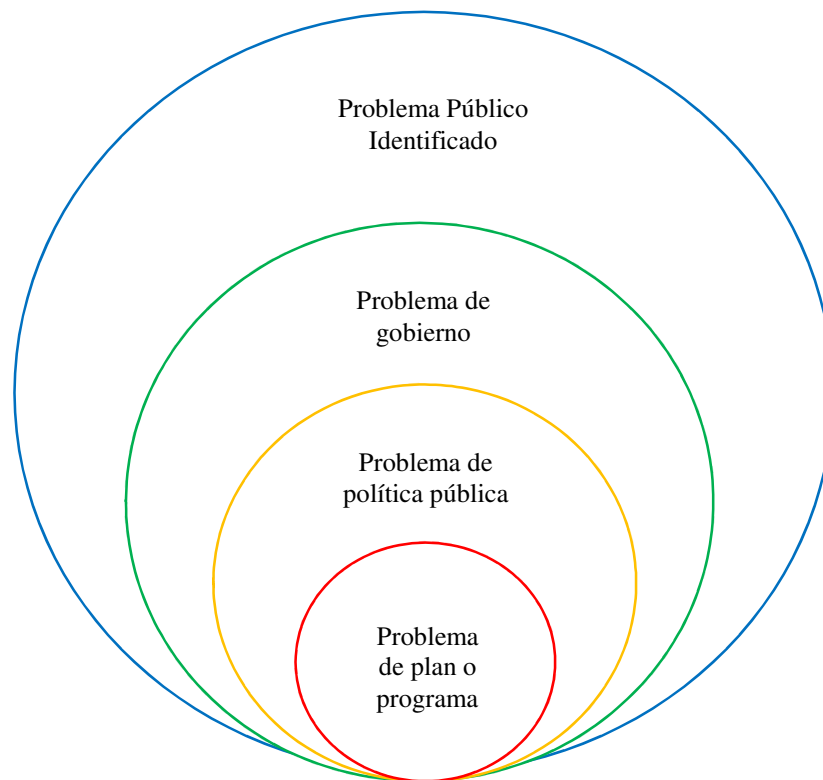
la capacidad de interlocución con los actores involucrados en el proceso migratorio, tomando conciencia de sus especiales características.

Aunque la tendencia actual nos lleva al modelo descrito de participación social en lo que hemos llamado democracia deliberativa, en República Dominicana en el ámbito migratorio no se ha llegado ahí. Por ello, identificar las causas de los diferentes niveles de problemas vinculados con una política migratoria, aunque sea desde el Estado como actor único, sin duda ayuda a conocer mejor el contexto de cada grupo de población meta y planificar las acciones necesarias de forma más eficiente.

De todo ello, huelga decir, que la identificación de un problema definido en un plan o programa de gobierno, no necesariamente nos lleva a resolver los problemas y causas de todos los niveles de decisiones en torno a una política pública. Así podríamos decir que se comienza la definición como un problema público primero, de gobierno después, siguiendo con un problema de política pública que, a su vez, se trata a través de un programa específico, en el que también se define un problema o problemas concretos a resolver.

Esto es así debido a que la agenda política y burocrática va filtrando las posibilidades de acción gubernamental hasta que termina en un programa específico que responde a una agenda gubernamental más limitada. En otras palabras, a través de la inclusión de un problema público en la agenda, identificado por grupos de presión, éste entra a formar parte de la agenda de gobierno. Ese problema cuando entra en la acción de gobierno se convierte generalmente en un problema más acotado y a medida que va descendiendo en las esferas de la administración pública, se va haciendo más pequeño, en una dinámica como la que se muestra en la figura siguiente:

Figura 5:  
Proceso de definición de los problemas en una política pública



Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar 2010<sup>215</sup>

Por todo lo anterior, vemos que es muy importante determinar las causas y los problemas, de acuerdo a los diferentes niveles en los que se analiza una política pública. Este nivel de especificidad de los problemas y sus causas objetivas, es fundamental para identificar correctamente las acciones de gobierno, en forma de planes y programas, orientados a los diferentes grupos de población meta.

En aras de acotar el trabajo de análisis y, conscientes de que el ejercicio debe darse a todos los niveles de problemas y sus causas en torno a la política de regularización y naturalización, centramos nuestro análisis en comprender los intereses y el papel jugado por los diferentes actores ante una situación objetiva y tangible. De hecho, para ser correctos, se trata de dos situaciones, la irregularidad migratoria masiva de los inmigrantes en el país y los problemas de documentación civil de los descendientes de inmigrantes haitianos.

---

<sup>215</sup> AGUILAR Luis F. 2010, "Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar", pág. 21, Óp. Cit 217.

Concluyendo, el contexto que hemos visto alrededor de la toma de decisiones sobre la LGM, PNRE y Ley 169-14 ¿tuvo algún impacto en los objetivos de las normas y planes formulados?, Éste resultó en una definición ambigua de los problemas y sus causas, así como en graves problemas de implementación, que veremos más adelante.

No existe evidencia por el momento, del proceso de toma de decisiones en el PNRE y la Ley 169-14, como las tenemos de la LGM. Por ello este proceso se analiza en base a la definición problemas, causas y soluciones. Veremos que se buscaron soluciones fáciles para problemas complejos, y las políticas presentan vacíos e inconsistencias, las cuales han resultado en soluciones parciales a un problema identificado desde el principio de forma imprecisa.

Esas decisiones, producto de la coyuntura, no fueron planificadas para identificar y singularizar soluciones apropiadas a cada grupo afectado, como se ha reconocido por algunos sectores gubernamentales, aunque se hicieron consultas a los sectores sociales. El Estado no ha podido hasta el momento, dar soluciones duraderas e integrales, alcanzando resultados parciales, que no abordan ninguna de las causas directas de los problemas identificados. El impacto en la vida de las personas ha sido sin embargo visible para algunos grupos en lo inmediato, pero no se aprecia su sostenibilidad ni impacto en un cambio social. Seguidamente veremos estos detalles evaluativos una vez analizado el proceso de entrevistas en profundidad a los actores.



Tabla 5

Cadena de Identificación de Problemas en los Instrumentos Recientes de Política Pública

Nivel de problema	PNRE	LEY 169-14
<b>Problema público*</b>	<p>GI1.- <u>Sector neo-nacionalista</u>: Falta de control sobre la inmigración laboral haitiana y de la adquisición de la nacionalidad de los descendientes.</p> <hr/> <p>GI2.- <u>Sector sociedad civil crítica</u>: Falta de protección de los derechos de los trabajadores en situación irregular. Corrupción estatal y falta de mecanismos de control estatal frente a los abusos cometidos contra los inmigrantes por parte de las empresas y las fuerzas de seguridad.</p> <hr/> <p>GI3.- <u>Gobierno</u>: Existe un alto número de población inmigrante indocumentada y en situación irregular que es necesario registrar y legalizar su situación para controlar su situación laboral para y que sean un valor de desarrollo productivo en la económica nacional.</p>	<p>GI1.- <u>Sector neo-nacionalista</u>: Existencia de un peligro a la creación de una minoría nacional de origen haitiano, integrada social y políticamente, que pusiera en peligro la identidad nacional, existente de acuerdo a su visión de la misma.</p> <hr/> <p>GI2.- <u>Sector sociedad civil crítica</u>: Política de Estado de desnacionalización de los descendientes de inmigrantes haitianos, al margen de la situación migratoria de los padres. Falta de responsabilidad estatal frente a los inmigrantes históricos producto del régimen de compra-venta de braceros, lo que provocó un régimen de exclusión social, económica y política de una minoría nacional de origen haitiano y violación masiva de derechos civiles y políticos de la población descendiente de haitianos y apatridia.</p> <hr/> <p>GI3.- <u>Gobierno</u>: Existe un problema social y político originado por la existencia de fuertes reivindicaciones sociales y políticas de la población descendiente de inmigrantes haitianos nacida antes de la Constitución de 2010 que, debido a la trascendencia internacional dada a su situación, ha creado un conflicto político e institucional y un problema de legitimidad de las políticas seguidas por la JCE y por la Sentencia del TC.</p>
<b>Problema de gobierno</b>	<p>Resolver los problemas acuciantes de irregularidad migratoria y de falta de documentación sin enfrentar abiertamente a los sectores nacionalistas. Bajar la tensión internacional frente a la República Dominicana.</p>	<p>Búsqueda de una solución que no cuestione abiertamente la Sentencia del TC pero que al mismo tiempo acoja de forma mínimamente satisfactoria las recomendaciones internacionales sobre la situación de derechos humanos de esta población y resuelva la situación del mayor número posible de personas.</p>

<p><b>Problema de política pública</b></p>	<p>Diseñar un PNRE como política de excepcionalidad para facilitar trámites y abaratamiento de costos, que fuese ejecutable y no fuese obstaculizado por los sectores nacionalistas dentro del propio gobierno y el Estado (como los planes anteriores).</p>	<p>El diseño de una norma que sin reconocer el derecho a la nacionalidad de origen de los descendientes de inmigrantes haitianos, les reconozca los derechos adquiridos a los que los hayan gozado (grupo A) sin entrar en conflicto de ley con el TC.</p> <p>Para las personas no registradas (grupo B) el problema era abrirle una vía a una eventual posibilidad de naturalización, dadas las reformas necesarias a la ley, sin desafiar al sector nacionalista, y siempre en el marco de la normativa vigente.</p>
<p><b>Problema de programa</b></p>	<p>Desafíos en la implementación, tanto socioeconómicos como políticos e institucionales.</p> <p>Para su solución era necesario:</p> <p>a) La puesta en marcha de una logística institucional que no existía dentro del Ministerio de Interior y Policía para recibir y procesar las solicitudes directamente, sin pasar por la DGM, registrar los casos, analizar la documentación y entregar los documentos (primera experiencia de este tipo).</p> <p>b) Desarrollar eficientes mecanismos de coordinación con sociedad civil, en contacto con población migrante y descendientes sin registro civil.</p> <p>c) Crear un mecanismo legal de sostenibilidad a la documentación temporal dada por el PNRE hacia un estatuto migratorio estable.</p>	<p>Desafíos de implementación de la Ley 169-14 por parte de la JCE para ejecutar diligente y rápidamente la norma y mostrar resultados, para resolver lo antes posible el "problema humanitario" creado con la Sentencia TC/0168/13 (grupo A).</p> <p>Para las personas no registradas (grupo B) no existía un procedimiento de naturalización en la normativa vigente que acogiera sus demandas y que al mismo tiempo no desafiara a los nacionalistas.</p>

\* Para la identificación del problema público, se refleja únicamente la visión de los actores principales en el mismo: sociedad civil (ONG), grupos neo-nacionalistas y gobierno. El resto de actores entrevistados generan opinión a partir de la identificación del problema. A medida que el asunto se convierte en un problema de gobierno, y visto el proceso de toma de decisiones, el único actor es el mismo gobierno, ya que, aunque permeado de intereses sectoriales, la formulación de las políticas se hace unilateralmente y sin intervención externa.



## **TITULO IV**

### **DIAGNÓSTICO DE LA NORMATIVA EXISTENTE**

---

En esta sección se analizan las acciones de gobierno recientes relacionadas con la regularización y naturalización que impactan en la situación legal y la integración de inmigrantes.

El trabajo de campo consiste en un proceso de entrevistas en profundidad realizados a 30 personas, divididas en grupos focales y entrevistas en profundidad a población meta y actores clave de la sociedad y el Estado. Se presentan los resultados de la consulta para completar nuestro análisis sobre una eventual política de integración de inmigrantes en República Dominicana como política de Estado.

---

## **CAPITULO 12**

### **IRREGULARIDAD, REGISTRO CIVIL Y SU NORMATIVA RECIENTE: INMIGRANTES Y DESCENDIENTES**

El PNRE y la Ley 169-14<sup>216</sup> son el resultado de un proceso de toma de decisiones y son, junto al diseño de la estructura institucional para su implementación, instrumentos de una política pública. Lo que no se tiene tan claro, es si esta política es de integración.

Entraremos en la funcionalidad técnica y eficiencia administrativa de los mismos, así como en el impacto de los planes o programas diseñados, para evaluar el proceso de decisiones que nos ocupa y las causas del problema identificado.

---

<sup>216</sup> Ley 169-14 de 23 de mayo de 2014 Que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y sobre naturalización; así como su reglamento, Decreto Presidencial 250-14, Reglamento de Aplicación de La ley N° 169-14, de 23 de julio de 2014.

La irregularidad migratoria como problema público es sin duda uno de los mayores de desafíos que enfrenta la administración actual del presidente Medina en materia de la política de inmigración ¿Cómo se ha abordado desde los instrumentos de política pública diseñados?

## 1. IRREGULARIDAD MIGRATORIA E INDOCUMENTACIÓN CIVIL COMO PROBLEMA PUBLICO

### a) *Contabilizando y describiendo la irregularidad e indocumentación*

La contabilización del número de inmigrantes en situación irregular ha constituido un desafío. Como resultado del proceso de modernización interna de los procesos en la Dirección General de Migración (DGM), se ha digitalizado de información de entradas y salidas del país y del número de residencias otorgado anualmente por nacionalidad. Este proceso nos lleva a otro horizonte de planificación y diseño de las políticas migratorias, debido a que el procesamiento y acceso a la información modifica la toma de decisiones.

El cálculo de la irregularidad migratoria se puede estimar comparando el número de personas regularizadas de forma ordinaria con el total de inmigrantes en el país. Según el INM-OIM los registros de la DGM hasta 2016 mostraban datos acumulados de 102.189 personas extranjeras a las que se les habían emitido permisos de residencia de forma acumulada en sus distintas subcategorías. Esta información es aproximada, ya que no es posible determinar cuántos de éstos han sido dados de baja y cuántos permanecen vigentes a la fecha, debido a que los registros administrativos históricos de la DGM han sido procesados de forma parcial y el seguimiento a los expedientes es precario<sup>217</sup>.

Así, el total de inmigrantes estimado por la ENI 2012 es 524.632. La diferencia entre ambos valores nos da una cantidad de 422.443 personas como indicativo del grado de irregularidad

---

<sup>217</sup> Documento de trabajo inédito de informe INM-OIM sobre el Perfil Migratorio de la Republica Dominicana, 2016. Estas cifras no incluyen permisos emitidos a funcionarios de organismos internacionales ni a diplomáticos, ni permisos temporales para personas extranjeras no residentes.

migratoria en el país. Este cálculo no obstante debe ser apoyado por información complementaria contrastable.

Tabla 6  
Irregularidad migratoria en cifras

Inmigrantes regularizados de forma ordinaria a 2016 y cifra de inmigrantes	
Total de inmigrantes	524.632
Total de regularizados	102.189
Total en situación migratoria irregular	422.443

Fuente: Estadísticas Dirección General de Migración (DGM)

Otro intento reciente de contabilizar la inmigración en el país y de entender estadísticamente su situación de documentación se realizó a través de la ENI 2012 mencionada. En esta encuesta, aunque no se indagó sobre la situación migratoria de las personas, sí se hizo sobre sus documentos civiles y de identidad. La posesión o no de un documento de identidad es un indicio de la situación legal de la población inmigrante. El grado de indocumentación es, de acuerdo a la información arrojada por la ENI, muy elevado, particularmente entre la población de origen haitiano. Una cédula de identidad dominicana para la población extranjera es una cédula de extranjero, a no ser que se hubiese nacionalizado, en cuyo caso la persona no contabilizaría como inmigrante. Según la ENI, de la población entre 18 y 64 años nacida en el extranjero, sólo un 4,3% de origen haitiano tiene cédula de identidad, mientras que entre los nacidos en otros países el porcentaje asciende a un 42,1%. Este valor es un indicio comparativo de la situación de indocumentación e irregularidad de la población inmigrante, la cual según los datos suministrados en 2012, afectaba mayoritariamente a la población haitiana.

Tabla 7

Porcentaje de la población documentada por tipo de documentos, según país de nacimiento, grupos de edades y región de residencia

Pais de nacimiento, grandes grupos de edades y región de residencia	Número de personas	Acta de nacimiento del país de origen	Acta de bautismo del país de origen	Cédula de identidad del país de origen	Pasaporte del país de origen	Acta de nacimiento dominicana	Acta de bautismo dominicana	Cédula de identidad dominicana	Pasaporte dominicano
<b>Total</b>	768,783	71.4	45.9	20.5	10.6	38.4	12.5		5.0
<b>Haití</b>									
Grandes grupos de edades									
0-17	55,529	83.5	49.4	1.8	7.7	3.3	1.9	0.4	1.2
18-64	392,384	94.2	65.6	59.5	42.5	1.8	1.1	4.3	1.9
65 y más	9,358	78.4	54.4	33.0	23.8	4.5	6.7	9.7	2.1
Sin información y no sabe	962	85.7	67.8	31.8	14.9	3.3	0.0	4.5	4.5
Región de residencia									
Cibao Norte	84,493	93.8	65.1	55.1	39.9	1.6	2.1	2.5	1.6
Cibao Sur	26,365	96.1	81.9	55.5	20.4	1.4	1.3	1.9	2.5
Cibao Nordeste	15,045	93.7	68.3	54.3	24.9	0.6	0.0	3.0	2.2
Cibao Noroeste	55,245	93.9	81.8	52.3	12.3	0.8	0.8	1.4	1.2
Valdesia	18,017	90.1	37.7	42.9	21.5	1.9	0.9	2.3	1.4
Enriquillo	23,981	88.4	65.6	39.3	8.8	2.3	1.4	3.5	0.8
El Valle	18,270	87.6	54.7	44.7	17.6	2.1	1.2	3.1	1.6
Yuma	49,962	90.4	62.2	43.2	42.2	2.7	1.3	5.2	1.3
Higuamo	13,037	85.3	58.1	39.5	24.7	2.3	0.4	4.9	0.8
Ozama o Metropolitana	153,817	93.6	56.8	57.0	58.5	2.8	1.4	5.8	2.5

Pais de nacimiento, grandes grupos de edades y región de residencia	Número de personas	Acta de nacimiento del país de origen	Acta de bautismo del país de origen	Cédula de identidad del país de origen	Pasaporte del país de origen	Acta de nacimiento dominicana	Acta de bautismo dominicana	Cédula de identidad dominicana	Pasaporte dominicano
<b>Otro país</b>									
Grandes grupos de edades									
0-17	18,371	92.4	34.2	2.8	84.5	25.4	23.0	3.9	10.8
18-64	40,933	94.3	54.6	77.5	91.0	19.7	9.3	42.1	15.5
65 y más	6,971	93.9	64.3	82.5	93.7	9.9	8.9	45.0	15.2
Sin información y no sabe	126	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Región de residencia									
Cibao Norte	8,234	98.1	54.5	46.2	91.8	19.6	15.1	21.8	11.8
Cibao Sur	4,594	97.6	63.3	54.3	95.8	11.4	14.0	30.7	11.4
Cibao Nordeste	6,670	88.1	45.4	57.3	97.3	11.4	8.4	21.4	2.5
Cibao Noroeste	1,279	100.0	63.7	51.3	88.7	2.2	14.7	16.9	5.2
Valdesia	2,410	94.4	35.1	42.2	86.3	17.0	14.8	18.6	6.6
Enriquillo	2,368	98.4	32.1	56.6	88.0	8.1	0.0	5.8	10.4
El Valle	585	100.0	41.8	61.8	100.0	21.4	0.0	34.3	8.6
Yuma	5,671	96.0	47.6	60.1	93.5	3.3	0.7	13.5	1.5
Higuamo	3,595	98.7	55.8	62.4	95.4	0.0	1.9	6.3	3.2
Ozama o Metropolitana	30,993	91.5	49.8	61.2	85.0	30.8	18.0	44.6	22.6
<b>República Dominicana de padres nacidos en el extranjero</b>									
Grandes grupos de edades									
0-17	161,956	22.4	7.9	0.3	2.1	44.7	17.9	1.8	3.4
18-64	73,474	32.7	19.9	23.7	9.7	75.0	42.4	63.6	16.0
65 y más	8,293	25.9	22.7	21.0	15.2	88.8	75.7	89.2	41.0
Sin información y no sabe	427	2.0	2.0	0.0	0.0	62.6	2.4	62.6	8.2
Región de residencia									
Cibao Norte	27,368	33.0	16.9	6.7	6.1	54.3	25.9	13.2	8.7
Cibao Sur	7,356	21.2	13.0	3.5	6.9	56.7	37.9	15.1	10.4
Cibao Nordeste	6,455	47.5	27.5	15.8	8.6	58.5	35.6	20.1	9.4
Cibao Noroeste	16,174	43.6	30.0	6.5	1.1	33.4	23.8	7.4	1.3
Valdesia	10,269	15.9	6.5	5.8	1.3	56.2	30.9	24.4	3.1
Enriquillo	18,080	22.8	12.8	2.2	0.7	29.3	9.7	9.7	1.4
El Valle	8,062	20.7	10.2	1.8	1.9	34.4	16.9	7.7	3.3
Yuma	40,909	13.3	8.8	6.9	1.8	67.0	33.7	33.3	5.1
Higuamo	13,928	5.3	3.4	3.6	1.0	67.9	40.1	38.5	7.0
Ozama o Metropolitana	95,550	29.4	9.7	11.5	7.9	58.7	25.9	27.5	13.4

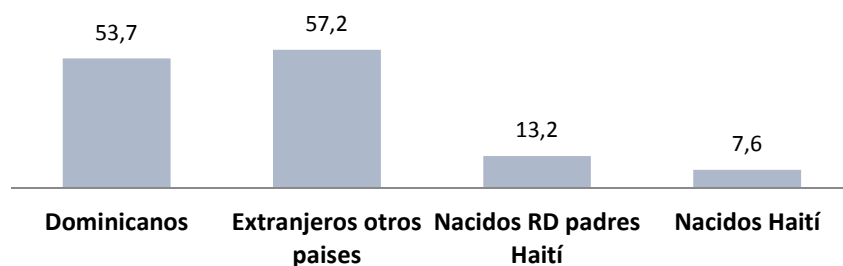
Fuente: Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) 2012- Informe General-

En términos de derechos laborales, como una consecuencia directa de la irregularidad migratoria, nos encontramos con una altísima incidencia de informalidad laboral entre los

inmigrantes irregulares y el bloqueo de acceso a los beneficios sociales que generalmente se adscriben a una relación laboral contractual. Así, a pesar de que la legislación laboral es altamente protectora y reconoce las relaciones laborales sin un contrato formal de trabajo adaptándose a la realidad del mercado laboral dominicano, desde el año 2001 la situación migratoria define la posibilidad de afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)<sup>218</sup>. Con anterioridad al año 2001 la afiliación al sistema nacional de seguridad social era marcada por la relación laboral, no por el tipo de residencia o situación migratoria del inmigrante<sup>219</sup>. Así en la legislación de 2001 se continuó con la tendencia restrictiva de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.

El impacto negativo en términos de integración y derechos de los inmigrantes que el cambio de política de seguridad social tuvo en la participación de los inmigrantes en el Sistema Nacional de Seguridad Social es palpable entre la población de origen haitiano. Solamente el 7,6% de esta población tiene un seguro de salud, en relación al 57,2% de la población migrante de otros países, que se muestra incluso más alto que los dominicanos.

Gráfico 13  
Afiliación a un seguro de salud, dominicanos y de origen extranjero



Fuente: Estudio Complementario de la Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes UNFPA/ONE, ENI 2012 "Características y Análisis de Salud de Población de Origen Extranjero" Diciembre 2014

<sup>218</sup> Según el artículo 5 de la ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, a los inmigrantes irregulares o personas sin una categoría migratoria de residente no se les permite el acceso a Sistema Nacional de Seguridad Social.

<sup>219</sup> Durante la época del reclutamiento de trabajadores cañeros haitianos bajo los acuerdos bilaterales con Haití, ampliamente mencionados, a los empleados se les descontaban las cuotas del seguro social de su pago. La afiliación al seguro social les daba acceso a los dispensarios y hospitales del seguro social e incluía el derecho a pensión y seguro ante riesgo de accidentes laborales. Este sistema de seguridad social protegía a todos los empleados, independientemente de su condición migratoria en el país, aunque no incluían a las familias. RIVEROS, Natalia (2014), "El estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación", Observatorio de Migrantes del Caribe Santo Domingo, pág. 61.



De acuerdo a la misma fuente, en cuanto a los descendientes de primera generación -por su alcance la ENI 2012 no se extiende a la segunda generación nacida en el país-, el 55,3% de la población descendiente de inmigrantes reportó tener acta de nacimiento dominicana, el 25,6%, señaló poseer acta de nacimiento del país de origen de sus padres, el 23,5% reportó tener cédula dominicana y apenas el 8,5% indicó tener pasaporte dominicano. Así, de acuerdo a esta encuesta sólo el 23,5% de los descendientes de inmigrantes de primera generación tendría derechos políticos y 55,3% un acta de nacimiento dominicana.

Tenemos entonces que, entre los descendientes, el 44,7% de 209.912 personas -según la ENI-, no tiene acta de nacimiento y el 74,4% no tiene cédula. No obstante, debido a que muchas personas no tienen aún la mayoría de edad, estimamos que el acta de nacimiento es el más apropiado como indicador de indocumentación, aunque se reflejan ambos porque esta población, como hemos visto, tuvo problemas con la emisión o renovación de sus cédulas de identidad.

Tabla 8  
Descendientes sin documentación civil y de identidad

	Acta de nacimiento	Cédula de identidad
Indicador porcentual	44,7	74,4
Indicador numérico	93,830	156,174

Fuente: elaboración propia en base a ENI 2012

El porcentaje de personas con acta de nacimiento se reduce considerablemente en el área rural, con el 43,7% personas que tienen acta (57,3% que no tienen), frente a un 60,2% en zonas urbanas<sup>220</sup>. De hecho de acuerdo a un número de investigaciones recientes sobre documentación en los bateyes, la indocumentación constituye una situación crónica e intergeneracional entre ciertos grupos, los más vulnerables, en su mayoría aquellas personas resultado del sistema migratorio histórico de braceros<sup>221</sup>. La Encuesta Sociodemográfica sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la República Dominicana (ENDESA Bateyes 2013), complementa esta información arrojando datos en torno a un 42,8 % de niños recién

<sup>220</sup> ENI 2012, Informe General, pág. 31.

<sup>221</sup> Allison J. Petrozziello *et al*, "Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de la República Dominicana", Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo en el Caribe (OBMICA), Santo Domingo, República Dominicana, julio 2014, pág. 108.

nacidos hasta los 4 años sin registrar y un 6% más declarados, pero sin el documento de acta de nacimiento<sup>222</sup>.

*b) Poblaciones migrantes en circunstancias particulares: los bateyes*

Sabemos que la causa de la indocumentación en el país de descendientes de inmigrantes es resultado del sistema migratorio específico de los braceros, donde las deficiencias institucionales son manifiestas, reconocidas por el presidente Medina en su discurso de justificación de la Ley 169-14 (anexo 13). Estas deficiencias han tenido un gran impacto en el sistema legal de garantías y derechos individuales y en la estructura social de las comunidades de migrantes que afecta.

Durante años las organizaciones sociales han levantado información sobre las causas específicas de los problemas de documentación en las comunidades de migrantes en los bateyes. Esta información no suple la función del Estado como verificador, validador y planificador. En todo caso la información producida por las ONG nunca tuvo como objetivo el apoyo a la planificación de políticas públicas, sino que se trataba de una herramienta de incidencia en un sistema político en el que la participación de la sociedad civil crítica estaba seriamente limitada, con interlocución a través de espacios más formales y protocolares que de colaboración real<sup>223</sup>.

El problema de la indocumentación sistémica de los inmigrantes de origen haitiano y sus descendientes en los bateyes, ha sido ya abordado en esta investigación.

Además de la información casuística provista por las ONG de migrantes que mencionábamos, la sociedad civil, entidades internacionales, centros de investigación y organismos internacionales también han producido información académica sistematizada sobre la situación de documentación civil y de identidad en estas comunidades. Aunque el tema de la

---

<sup>222</sup> CESDEM, "Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la república dominicana 2013" Centro de Estudios Sociales y Demográficos, Santo Domingo, República Dominicana. ICF International Rockville, Maryland, EEUU, Enero 2015, en la que participó el Ministerio de Salud (ENDESA 2013).

<sup>223</sup> Entrevista a funcionario internacional, ex representante de ACNUR en República Dominicana y testigo del proceso de formulación de la Ley 169-14 y su reglamento, así como del PNRE.

documentación en los bateyes, con algunas excepciones de estudios específicos<sup>224</sup>, no ha sido abordado directamente ni por el Estado ni por entidades privadas, existen varias investigaciones que nos dan una idea de cómo identificar el problema, sus causas y su afectación para cada grupo de población, por sus características demográficas y sociales para buscar una solución eficaz. Estas entidades han aludido al problema de falta de registro civil en estas comunidades, tan específico del sistema migratorio al que pertenecieron, el cual, como sabemos se agotó<sup>225</sup>.

En 2013 el Ministerio de Salud abordó el tema tangencialmente participando en la ENDESA Bateyes 2013, una investigación sobre prevalencia de VIH/SIDA en bateyes, en la que estaban involucradas otras entidades de investigación nacionales e internacionales. Sin embargo ni la JCE ni el Ministerio de Interior y Policía, que han sido entidades clave en el proceso de regularización y naturalización, ni el presidente Medina que lideró el proceso, como resultado de la crisis de legitimidad provocada por las deficiencias en la gestión migratoria dominicana, han reconocido la vulnerabilidad y las características *sui generis* de estas comunidades frente a la irregularidad migratoria y a la falta de registro civil con un enfoque de derechos humanos.

La ENDESA Bateyes 2013 como hemos visto, arroja unos índices alarmantes de falta de registro, que son pobladas mayoritariamente por descendientes de inmigrantes de primera generación y subsiguientes, así como de inmigrantes de mediana edad y envejecientes<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> RIVEROS, Natalia (2014), "El estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación", Observatorio de Migrantes del Caribe Santo Domingo.

<sup>225</sup> United Nations Trust Fund for Human Security, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNICEF y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, "Reporte de Línea de Base Programa Inter-agencial de NNUU sobre seguridad humana en los bateyes de la República Dominicana", donde se describen los múltiples factores de vulnerabilidad de esta población de origen haitiano a la pobreza, exclusión y a la falta de documentación, tanto civil y de identidad, como migratoria, [http://www.undp.org/content/dam/dominican\\_republic/docs/medioambiente/publicaciones/pnud\\_do\\_reporte%20bateyes%20web.pdf](http://www.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/medioambiente/publicaciones/pnud_do_reporte%20bateyes%20web.pdf). En 2007 el Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) y Macro International, realizaron un estudio sobre la situación socio-económica y de salud en los bateyes dominicanos, "Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la República Dominicana" junio 2007, (CESDEM) y Macro International Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) Santo Domingo, República Dominicana Inc. Calverton, Maryland, EEUU" Junio 2007 (ENDESA 2007). Véase asimismo, "Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la república dominicana 2013" Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) Santo Domingo, República Dominicana. ICF International Rockville, Maryland, EEUU, Enero 2015, en la que participó el Ministerio de Salud (ENDESA 2013). Este estudio le dedica un apartado a la documentación civil y de identidad de niños y jóvenes en relación al acceso a servicios de salud y educación. Sin embargo un estudio detallado sobre la situación de documentación y sus causas, no ha sido específicamente abordada desde el Estado, lo que no parece demostrar que no se reconoce la situación *sui generis* de documentación de esta población.

<sup>226</sup> Entrevista a directora a ONG de acompañamiento a migrantes en los bateyes de San Pedro de Macorís, 17 junio 2016.

Tabla 9  
Descendientes sin documentos civiles y de identidad en los bateyes

Acta de Nacimiento

**Cuadro 2.3 Posesión de acta de nacimiento**

Distribución porcentual de la población total de jure por posesión o no de acta de nacimiento, según características seleccionadas, República Dominicana, BATEYES 2013

Característica	Fue declarado(a) y tiene acta	Fue declarado(a) y no tiene acta	No fue declarado	No sabe/sin información	Total	Número de personas
<b>Edad</b>						
0-4	50.8	6.2	42.8	0.2	100.0	1,067
5-9	62.9	5.5	31.2	0.3	100.0	1,034
10-14	74.1	5.2	20.7	0.0	100.0	1,081
15-19	77.1	3.6	19.2	0.1	100.0	927
20-34	83.7	6.0	10.2	0.2	100.0	1,845
35-49	86.2	4.7	8.3	0.7	100.0	1,189
50-64	79.7	9.4	10.4	0.5	100.0	888
65 y más	76.0	13.7	9.3	1.0	100.0	490
<b>Sexo</b>						
Hombre	74.3	6.8	18.5	0.4	100.0	4,565
Mujer	75.0	5.6	19.3	0.2	100.0	3,955
<b>Quintil de riqueza</b>						
Inferior	59.1	9.7	30.7	0.6	100.0	1,704
Segundo	66.9	6.6	26.2	0.3	100.0	1,702
Intermedio	73.4	8.3	17.9	0.4	100.0	1,705
Cuarto	83.4	3.5	12.8	0.3	100.0	1,706
Superior	90.2	3.0	6.7	0.1	100.0	1,704
<b>Total</b>	<b>74.6</b>	<b>6.2</b>	<b>18.8</b>	<b>0.3</b>	<b>100.0</b>	<b>8,520</b>

Fuente: ENDESA 2013<sup>227</sup>

Si analizamos el cuadro, en la cuarta columna vemos que hay una diferencia significativa entre el porcentaje de personas no declaradas en los bateyes de 2011 a 2013 (niños de 0 a 4 años) y el porcentaje en 1948 (65 o más). Este índice comenzó a decrecer significativamente hace unos 20 años (1993) y exponencialmente hace 10 años (2004-2009). Actualmente el índice de falta de registro civil es de 42,8%; hace 10 años del 31,2%; 15 años atrás de 20,7%, reduciéndose a la mitad el subregistro hace 30, al 10,2%. Con anterioridad a 1993, los valores de falta de registro, de acuerdo a las edades de los entrevistados para la ENDESA 2013, se mantenían estables entre el 8 y 10%.

A pesar de la contundencia de estos datos, no existe constancia de se tomaran en cuenta durante el diseño del PNRE y de la Ley 169-14, los cuales fueron elaborados en ese mismo año y el siguiente. Un 42,8% de niños sin declarar, sin entrar en el estatuto legal o la nacionalidad de los padres, es un indicio claro de un problema específico. Además, se da en comunidades en las que históricamente las ONG habían estado denunciando problemas de documentación y de acceso al registro civil entre la población inmigrante y sus descendientes. Por tanto, este informe, si los objetivos reales como se explicitan en el PNRE y la Ley 169-14 son resolver un problema social y no una situación política coyuntural, los resultados de

<sup>227</sup> Ibíd., ENDESA 2013, pág. 7.

la ENDESA 2013 como el último informe disponible que arrojaba datos objetivos sobre el tema, hubiese debido tomarse como una línea de base fundamental para los formuladores de la Ley y el Plan como instrumentos de la política de regularización, documentación civil y naturalización de migrantes y descendientes.

El PNRE está orientado a un sistema migratorio moderno y a un tipo de población migrante más reciente y menos vulnerable que los inmigrantes de los ingenios azucareros. El Decreto 327-13 describe las condiciones de vulnerabilidad de los extranjeros, circunscribiéndose a las personas en necesidad de protección internacional y a menores, no considerando el régimen especial en el que se encuentra la población en los bateyes<sup>228</sup>. No se refiere a estas poblaciones históricas, a pesar la situación de estas comunidades fue la que causó la conmoción política y levantó el problema migratorio como un problema de gobierno de primer orden.

Desde el enfoque de la Estructura Social, vemos que se han de identificar las causas coyunturales y estructurales de la irregularidad y falta de documentación. Es decir, hemos aprendido que para atender a un problema social, se deben examinar sus causas, desde una lógica de racionalidad mixta si se quiere, como modo de formular políticas públicas eficaces. En este caso, esta lógica racional puede existir, pero pareciera que con objetivos de otro tipo, pero no pareciera que sociales.

Otra explicación puede ser la lógica de la distancia entre la situación real y la posible, por eso se acudió al PNRE y la Ley 169-14. ¿Se hizo un estudio previo de la situación real? En realidad como decíamos no, al menos no hay constancia de que se utilizara la información disponible sobre bateyes, ni para las personas nacidas en el país, tanto registradas como personas sin un registro civil, ni para inmigrantes en situación irregular, al menos las más vulnerables. Los datos disponibles han sido resultado de las acciones reactivas surgidas después de la crisis y como resultado de la implementación de la Sentencia TC/168/13, el Decreto 327-13 y la Ley 169-14. Estos datos sin embargo no singularizan a la población en bateyes como acreedora de especial atención.

Además, en tanto no se aborde la vulnerabilidad de algunos grupos de inmigrantes con acciones focalizadas entre algunas de las causas estructurales de la irregularidad migratoria e

---

<sup>228</sup> Artículos 30 y 31 del Decreto 327-13.

indocumentación civil, el problema social de exclusión de inmigrantes en República Dominicana persistirá.

Otros perfiles de inmigrantes responden a un patrón más moderno de causas, características y consecuencias, donde los elementos del mercado laboral son esenciales para su integración social y económica. En estas comunidades sin embargo, la respuesta no está en el mercado laboral, sino en la documentación y es responsabilidad de las autoridades encontrar una respuesta a esta compleja situación, de la cual ni los inmigrantes ni sus hijos son responsables.

## 2. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN: LA DIMENSIÓN PROGRAMÁTICA

En cuanto al problema o problemas de programa, el PNRE tiene como objetivo principal conducir a la legalidad a los inmigrantes y al mismo tiempo aborda el problema de falta de registro civil de los descendientes, como hemos visto. Esto a nuestro juicio en términos programáticos es un error de diseño, ya que son dos problemas con causas y soluciones diferentes. Ello dificultó su formulación y complica la estructura institucional de implementación, lo cual, desde una lógica programación no parece razonable.

Cinco meses después, como sabemos se aprueba la Ley 169-14, que en sus considerandos, sin entrar a cuestionar la legalidad vigente y la decisión del Tribunal Constitucional, toma el tema como un problema de Estado y al tomar el gobierno la iniciativa legislativa, asume la responsabilidad pública ante “las imprevisiones legales de la política migratoria dominicana y las deficiencias institucionales y burocráticas del Registro Civil”. Continúa describiendo el problema como una situación de hecho ocasionada por “una deficiencia del Estado dominicano que perduró en el tiempo y se extendió en todo el territorio nacional, lo que causó que un determinado número de personas nacidas en territorio dominicano recibiera del propio Estado dominicano la documentación que hizo presumir que se trataba de nacionales dominicanos, en base a lo cual desarrollaron su vida civil con certezas y expectativas concretas en función de esa condición”. ¿Qué ocurre con los que nunca se inscribieron como consecuencia de un sistema migratorio disfuncional?

Vemos que la Ley 169-14 no reconoce la nacionalidad de origen de estas personas, pero sí que existe un problema social que se debe resolver. ¿Cuál es ese problema social? ¿Cómo se

analiza? ¿Se abordan las deficiencias de la administración del registro civil a las que hace alusión?

La Ley sin embargo no alude como un problema de Estado la resolución de la indocumentación crónica entre los inmigrantes haitianos históricos y sus descendientes, resultado de un régimen migratorio organizado y gestionado desde el Estado durante gran parte del siglo XX como vimos. La falta de registro, indocumentación y desprotección de un grupo importante de población histórica de origen haitiano no se menciona, a pesar de que reconoce que es un problema histórico, no entra describir el mismo. Para encontrar una solución a este problema se debe describir cual es en realidad la situación social de la población que trata de abordar, con estrategias definidas de identificación de causas y problemas y de abordaje social y económico, ya que el problema es sin duda uno de orden socioeconómico y por ende es multicausal y complejo. Por ello, como veremos, la Ley 169-14 no resuelve el verdadero problema social y económico provocado entre otras causas por una discriminación estructural, pero tampoco como primer paso, el legal y de documentación de los más vulnerables. Como sabemos, en políticas complejas como ésta, una ley por sí misma raramente es suficiente como solución a un problema social de este tipo.

### 3. PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS EN SITUACIÓN MIGRATORIA IRREGULAR (PNRE)

#### a) *Naturaleza y expectativas*

Según el artículo 8 del Decreto 327-13 que articula el Plan, son susceptibles de acogerse al mismo:

(i) Quien “haya ingresado de manera irregular al territorio nacional, en violación de las normas establecidas en las leyes y reglamentos sobre migración de la República Dominicana y que haya permanecido en el país bajo los términos y condiciones previstos en este Plan”;

(ii) “Haya ingresado de manera regular a la República Dominicana conforme a los requerimientos migratorios establecidos por las leyes y reglamentos, y que su condición de irregularidad se origine por haber violentado las condiciones que dieron origen a su admisión

regular o a las condiciones de su permanencia, bajo los términos y condiciones previstos en este Plan”.

(iii) Según su párrafo *in fine*, “para los nacidos en territorio de la República Dominicana hijos de padres extranjeros en condición migratoria irregular a quienes no les correspondía la nacionalidad dominicana conforme a la normativa vigente, le asistirá la potestad de acogerse a un proceso especial para la naturalización de hijos de madres extranjeras no residentes, inscritos en el Registro Civil”. Según el artículo 28 del decreto para probar esta condición, sus padres deberán proveerse de un “acta certificada de constancia de nacimiento del menor ante la Oficialía del Estado Civil correspondiente”.

Estas dos son las únicas alusiones a esta población en el PNRE y sin embargo, según afirman los actores externos al Estado entrevistados que estuvieron involucrados o fueron testigos del proceso de toma de decisiones, el objetivo real, tanto de la LGM como del PNRE, pero oculto, era el de dejar sentada la calidad de extranjeros de los descendientes de inmigrantes no-residentes primero, irregulares después. De forma complementaria se regularizaría a algunos grupos de inmigrantes, pero sin otorgar un estatuto de residentes, lo cual es un gran obstáculo a su integración.

Así la distorsión entre los objetivos ocultos o implícitos y los definidos en el PNRE, de formulación vaga, se identifica por los entrevistados como la causa principal de los fallos programáticos que veremos<sup>229</sup>.

#### *Criterios de acceso al Plan*

- 1) El tiempo de radicación de la persona extranjera en el país;
- 2) Los vínculos con la sociedad dominicana;
- 3) Las condiciones laborales y socio-económicas; y
- 4) La regularización de personas de manera individual o por familia.

Estos parecen cubrir diferentes situaciones a las que poder responder los inmigrantes irregulares, sin embargo, en cuanto a la situación legal según el Plan “la persona podrá optar

---

<sup>229</sup> Entrevista al Dr. Wilfredo Lozano, experto en migración y participante de la comisión redactora de la LGM entre 2002 y 2003, Santo Domingo, 17 de julio 2016. Entrevista a Jefe de Misión del ACNUR en República Dominicana de 2010 a 2014, Santo Domingo 13 octubre 2016.



por las categorías migratorias establecidas en la Ley General de Migración". Esto significa que, según está diseñado en este momento, las circunstancias especiales de un gran número de inmigrantes vulnerables no se acogerán a sus criterios para un estatuto legal. Si no se prevé una medida especial, un gran número de inmigrantes irregulares no podrán acceder a ninguna de las categorías migratorias por no ser inversionista, tener un trabajo formal, ser un o una estudiante o estar casado o casada con un nacional, por poner algunos ejemplos de perfiles aceptados por el sistema migratorio de permisos de residencia regulares. Por tanto, en su mayoría no recibirían un estatuto, según está redactado el texto actual. En todo caso, en el momento es aún incierto, pero todo apunta a que en sería de no-residente.

#### Análisis comparado: naturaleza del PNRE

Si realizamos un análisis comparado, existen varias categorías de planes y programas de regularización, las cuales a nuestro juicio se pueden dividir en varias categorías, entre las que destacan<sup>230</sup>:

(i) Regularizaciones permanentes contra *one-off* o de única oportunidad: donde las regularizaciones permanentes no tienen límites de tiempo y se aplican de manera continua, sometida por lo general la aplicación del programa tiene un límite de tiempo determinado residiendo en el país (UK por ejemplo son 14 años). Planes de única oportunidad se aplicaron en la mayoría de la Europa Continental desde inicios de los años 80 hasta mediados de decenio del 2000. Esta distinción viene a ser el equivalente de "mecanismos" contra "programas" de regularización.

(ii) Individual o colectiva, donde en la individual la autoridad tiene un margen de discreción para decidir sobre la regularización de una persona inmigrante determinada;

---

<sup>230</sup> INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD), REGINE "Regularisations in Europe: Study on practices in the area of regularization of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU", JLS/B4/2007/05 Final Report Vienna, January 2009, [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/studies/regine\\_report\\_january\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/regine_report_january_2009_en.pdf). Véase asimismo, APAP J., BRUYCKER PD. & SCHMITTER C. "Regularization of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study"; *European Journal of Migration and Law*, Volúmen 2, Ejemplar 3, pág. 263 – 308, (2000); LEVINSTON Amanda (2005), "The regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies", Centre on Migration, Policy and Society University of Oxford COMPAS); LEVINSON Amanda, Migration Policy Institute (MPI), en <http://www.migrationpolicy.org/article/why-countries-continue-consider-regularization>.

mientras que en una regularización colectiva se establecen criterios generales y la selección se realiza sobre esa base.

(iii) Regularizaciones *Fait accompli* contra aquellas por motivos de protección: Las primeras se refieren a aquellas que son otorgadas sobre la base del grado de integración en la sociedad de acogida del inmigrante, generalmente adquirida sobre la base de residencia irregular de larga duración en el país de acogida. La segunda se refiere a otro tipo de situaciones a veces complejas, las cuales aunque los autores no distinguen claramente estas situaciones, se pueden dar en casos médicos o a veces se aplica a formas complementarias de protección.

(iv) Regularizaciones de conveniencia o elección, contra aquellas que se ponen en marcha por obligación. Estas últimas por lo general se refieren a situaciones en las cuales el Estado está obligado a regularizar a ciertos grupos de residentes ilegales que no son nacionales, de acuerdo a los estándares constitucionales e internacionales de derechos humanos, particularmente en relación al artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos (prohibición de tratos inhumanos, crueles y degradantes) y el artículo 8 (respeto por la vida privada y la familia).

(v) Organizadas e informales: Esta distinción se refiere a grado de formalidad y de previsión normativa de una regularización individual de acuerdo a menudo a peticiones individuales a las autoridades migratorias sin existir un marco legal para ella, por lo cual se trataría de una regularización informal.

En base a estos elementos comparativos, el PNRE se trató de un Plan de única oportunidad, con criterios objetivos generales, tanto de selección de los beneficiarios como de evaluación de las solicitudes, los cuales estaban establecidos en el artículo 151 de la LGM que reconoce como uno de los criterios de aceptación los vínculos con la sociedad dominicana, por lo que también se asemeja al tipo descrito como *fait accompli*. Estos criterios son, como decimos, el tiempo de radicación de la persona extranjera en el país y los vínculos con la sociedad dominicana, pero también se evalúan las condiciones laborales y socio-económicas. No se establece el peso que cada factor representa para una decisión favorable. La regularización se realizaría de manera individual o por familia.

Como decimos, algunos de los actores fueron enfáticos en afirmar que el problema del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros se encuentra en la vaguedad de sus objetivos y de los derechos que otorga, así como en las graves deficiencias de acceso a los más vulnerables. El plan prevé además la regularización migratoria para población extranjera no inmigrante, esto es, descendiente nacidos en el país -con su nacionalidad disputa-, por lo que este instrumento que, de acuerdo al análisis comparado de Apap, Bruycker y Schmitter (2000) y Levinston que hemos visto, es para regular la inmigración e iniciar un camino de derechos, integración, cohesión social y desarrollo, en realidad en el contexto dominicano, viene a confirmar a los nacidos en el territorio de hijos de inmigrantes irregulares como extranjeros.

De acuerdo a esta lógica, el Plan pareciera tener principalmente el objetivo político de cerrar el asunto de la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes. Con ello dejaría en un segundo plano su función como instrumento regulatorio y de gestión de la inmigración irregular. Los actores externos y sociedad civil parecen apuntar en esa dirección. El gobierno por su lado se reafirma en los avances del Plan, en su potencial como instrumento y como reflejo de voluntad política de cambio del paradigma migratorio, como veremos más adelante.

Como marco de referencia es importante mencionar que el sistema legal dominicano no cuenta con mecanismos que permitan la regularización por la vía ordinaria de la mayoría de la población inmigrante, que es de origen haitiano. Si bien hemos de partir del hecho de que el régimen de visados de entrada y de extranjería es un mecanismo habitual de control de flujos y prerrogativa de los Estados, también se debe mencionar que la Ley General de Migración (LGM) excluye a la mayoría de los de los inmigrantes de la posibilidad, tanto de adquirir una categoría migratoria de residentes antes de su ingreso en el país, como de transitar hacia ella una vez se encuentran en el territorio. De acuerdo a la LGM, sólo los que ingresaron con visado de residentes pueden regularizar su situación o cambiar de estatus migratorio dentro del territorio nacional en base a subcategorías ya definidas<sup>231</sup>.

---

<sup>231</sup>Según el artículo 35 de la Ley 285-04 "Son admitidos como residentes temporales los extranjeros que califiquen dentro de las siguientes subcategorías: 1. Científicos, profesionales, periodistas, personal especializado, deportistas y artistas, contratados por instituciones públicas o privadas que desarrollen actividades en el país. 2. Empresarios, inversionistas, comerciantes, industriales y personal gerencial de empresas nacionales o extranjeras establecidas en el país, para atender sus negocios o inversiones. 3. Técnicos, artesanos y trabajadores de alta calificación en sus oficios. 4. Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengan a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales. 5. Asilados Políticos conforme la legislación vigente. 6. Refugiados conforme la legislación vigente. 7. Cónyuge e hijos menores de las personas mencionadas en los apartados anteriores de este artículo. 8. Aquellos extranjeros que, sin estar comprendidos exactamente en los apartados anteriores, fueren excepcionalmente autorizados por el Director General de Migración, valorando para ello la actividad a desarrollar y el provecho que pueda generar ésta para el país."

Así el problema de gestión migratoria más acuciante actualmente en el país, en términos de ajustar la legislación al fenómeno migratorio, es que la ley no prevé una solución de integración para la mayoría del 87,3% de los inmigrantes haitianos en el país. El dominicano continúa siendo un sistema dual que tiende a excluir a través de su diseño a esta población de las opciones de regularización o un estatuto migratorio conducente a la integración y consecución progresiva de derechos, más allá de los derechos laborales básicos y la protección contra la deportación.

Así, al igual que la ley de 1939, la LGM de 2004 prevé un régimen dual, en el que los inmigrantes haitianos permanecen en la temporalidad en el mejor de los casos, en la mayoría en la irregularidad, frente al resto de nacionalidades que poco a poco se integran en la sociedad dominicana, al menos de acuerdo a la ley<sup>232</sup>.

La LGM dispone en el artículo 35.9 que son residentes temporales:

“ Extranjeros que ingresen al territorio nacional dotados de una visa de residencia con la obligación de completar dentro del país los procedimientos correspondientes de formalización de la residencia dominicana”.

Este último inciso ha sido aplicado de tal modo que no permite el cambio de estatuto migratorio a los inmigrantes de una categoría de no residentes, sobrestadía o entrada irregular, a una categoría de residentes, que permitiera un estatuto más estable y el reconocimiento de derechos como vía hacia la integración<sup>233</sup>. De acuerdo a la aplicación del inciso 9, sólo regresando al país de origen y solicitando allí un visado de entrada ante las autoridades consulares dominicanas, es posible cambiar de categoría migratoria. Además, los costos de los trámites y los requisitos solicitados son inalcanzables para muchos de estos inmigrantes. Para iniciar, un simple pasaporte o acta de nacimiento de Haití es a menudo el primer obstáculo que un inmigrante de esta nacionalidad enfrenta, debido a los problemas endémicos que afronta el sistema de registro civil e identificación de Haití<sup>234</sup>. El problema que enfrenta la administración dominicana no es un fácil de resolver, como muchos de los que se presentan en el ámbito de la gestión migratoria.

---

<sup>232</sup> Entrevista a abogada, encargada de procesos de documentación de inmigrantes, San Pedro de Macorís, 17 de junio 2016.

<sup>233</sup> Véase como requisitos para las residencias temporales <https://www.migracion.gob.do/Menu/SubList/25>.

<sup>234</sup> Entrevista a responsable del programa de documentación de inmigrantes de ONG de inmigrantes, San Pedro de Macorís, 17 de junio 2016.

Existen otros problemas de gestión migratoria en la actualidad vinculados con el otorgamiento de residencias, entre los que encontramos que en el proceso de reforma de la gestión migratoria en marcha liderado por la DGM, se presentan problemas estructurales en términos del procedimiento de las tasas de residencia impuestas por la misma DGM que enfrentan una situación de legalidad, debido a que son impuestas por su director por decisión administrativa, a pesar de que, de acuerdo a la LGM, éstas sólo deben imponerse por decreto del poder ejecutivo (todos decretos presidenciales)<sup>235</sup>, evidentemente para evitar abusos de autoridad contra los inmigrantes, comercialización de la gestión migratoria como servicio público y fomentar la transparencia en el manejo de los recursos. Según este sistema, las tasas son recaudadas por y para la misma DGM, en lugar de pasar por la tesorería nacional. Esto la convierte en un ente recaudador en lugar de ejecutor, situación abiertamente criticada por algunas autoridades dominicanas<sup>236</sup>. Esta situación, que continúa como una práctica tolerada y también vinculada con la gestión migratoria, de nuevo pone en tela de juicio los valores democráticos, transparencia y en definitiva, el estado de derecho en el país.

Dicho lo anterior es importante anotar que el régimen de residencia (temporal o permanente) no está por supuesto vedado para los inmigrantes haitianos. Lo que ocurre es que proporcionalmente al volumen de permisos de residencia temporal o de estadía anuales, es exponencialmente menor en relación al volumen de inmigración haitiana irregular estimada en el país. Por ello ésta no es la vía para la regularización del 87,3% de los inmigrantes en el país, los haitianos. Con todo, notemos que el aumento ha sido exponencial en 2015.

---

<sup>235</sup> Art. 140.- "El Poder Ejecutivo mediante decreto fijará los montos por derechos que deberán abonarse por los beneficios que concede la presente ley, así como por los servicios prestados y documentos expedidos por la Dirección General de Migración o de cualquier otra autoridad competente, que se indican a continuación: 1. Residencia Permanente. 2. Residencia Temporal. 3. Renovación de Residencia Permanente o Residencia Temporal. 4. Permiso de Reentrada para extranjeros. 5. Certificado de constancia de residencia. 6. Derecho de expedición por carné de Residente y de Trabajador Temporero. 7. Permiso de Estadía de Trabajadores Temporeros. 8. Derecho a solicitud de prórroga. 9. Certificado de constancia de entrada y salida. 10. Derecho por pérdida de la Tarjeta de Turismo. 11. Enrolar y des-enrolar tripulaciones marítimas. 12. Pago por servicios de inspectores de control migratorio fuera del horario normal. 13. Derecho a Cruce de Frontera".

<sup>236</sup> FIALLO, Josué Antoine Embajador ante Organismos Internacionales de la República Dominicana, Memoria Seminario-Taller durante seminario-taller "Administración Pública y Gestión Migratoria, una Visión de Futuro", celebrado en Santo Domingo, 18-20 noviembre 2015. Ponencia presentada el 20 de noviembre 2015. Instituto Nacional de Migración República Dominicana, Santo Domingo mayo 2016, ver en [www.inm.gob.do](http://www.inm.gob.do).

Tabla 10  
Residencias concedidas a inmigrantes haitianos a través del procedimiento ordinario  
(2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALES POR TIPO
PERMISO DE ESTUDIANTE	0	0	1	4	306	311
PERMISO DE REENTRADA	28	33	1	5	13	80
PERMISO TEMPORAL DE TRABAJO	0	29	481	8	19	537
RESIDENCIA PERMANENTE	10	0	4	3	1660	1677
RESIDENCIA TEMPORAL	6	3	10	3	0	22
RESIDENCIA TEMPORAL TRABAJO	148	29	50	39	251	517
TOTALES POR AÑO	192	94	547	62	2249	3144

Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Dirección General de Migración

Por otro lado también existe un número elevado de inmigrantes de origen europeo que se mantienen en un régimen de irregularidad migratoria que se solventa con el pago de la multa anual correspondiente a la DGM. Por ello las causas de la irregularidad de la migración moderna son múltiples, pero a diferencia de los inmigrantes europeos, norteamericanos, latinoamericanos y asiáticos, la inmigración haitiana viene dada por el tipo de migración de baja cualificación, a menudo sin documentación, que es atraída por un mercado laboral que demanda esta mano de obra. Éstos se insertan, como vimos, en la mayoría de los sectores productivos, aunque predominando el sector agrícola y construcción, los sectores basados en un sistema de contratación sin cualificación, informal, trabajo por jornada laboral y limitadas o nulas prestaciones, a pesar de que los empresarios reconociendo esta situación la han explicado en base a la falta de competitividad del sector y de mano de obra dominicana disponible, así como a la falta de incentivos estatales<sup>237</sup>.

Huelga decir que debido al sistema de seguridad social que no permite la inclusión de los trabajadores temporeros e irregulares en el SDSS, el régimen laboral se desarrolla de forma paralela a la tesorería de la seguridad social, pero también al sistema migratorio, ya que los trabajadores haitianos temporeros (no residentes) o irregulares son protegidos ante la jurisdicción laboral de la misma manera que los dominicanos. Esta es una salvaguarda para los que tienen acceso a la información, los que se encuentran en ciudades, para reclamar

<sup>237</sup> Entrevista a ex presidente de COPARDOM (Confederación Patronal de República Dominicana), Santo Domingo, 5 septiembre 2016.

violaciones a sus derechos laborales: contrato, cesantías y paga proporcional de vacaciones, eso sí, después de un año de proceso<sup>238</sup>. Por ello en la mayoría de los casos, la situación de precariedad económica no le permite someterse a un proceso judicial debido a los costos, el tiempo y la necesidad de búsqueda de trabajo.

Regresando a las causas, el hecho de que el sistema de visados y de gestión del trabajador migrante temporal no esté organizado y que no se les adscriba al SDSS, provoca un alto grado de informalidad laboral en el mercado de trabajo. Esta está ya absorbiendo, debido a la globalización de los mercados y servicios, tanto a inmigrantes cualificados o de formación media, además de los de baja cualificación<sup>239</sup>. Esto genera una situación crónica de informalidad, precariedad laboral e irregularidad migratoria que amerita soluciones estructurales que sabemos que un PNRE, medida *per se* de excepción, no puede resolver.

No obstante, existiendo una distancia entre la situación real y la situación posible, esta última la derivada de la real impuesta por los límites de gobernabilidad (Mámona 1997: 80), como solución a un problema inmediato de irregularidad masiva se prevé el PNRE como la única opción viable. El mismo, aunque tiene claras limitaciones, como veremos más en profundidad, si se le da la continuidad adecuada podría ser, en efecto, el primer paso hacia un cambio del sistema de regulación de flujos y una herramienta de integración para un gran número de inmigrantes. En las manos del gobierno dominicano está ahora liderar la continuidad del proceso para el cambio social esperado.

#### b) Objetivos y ámbito de aplicación

El artículo 1 del Decreto 327-13 el PNRE establece los términos y condiciones para la regularización migratoria del extranjero que se encuentre radicado en el territorio en condición irregular, *“a los fines de conducirlo a adquirir un estatus de legalidad documental bajo una de las categorías establecidas en la Ley General de Migración (...)”*. Esto es, las opciones de legalidad según el texto del Decreto y la normativa actual, mientras no se apruebe

---

<sup>238</sup> Entrevista a abogada practicante, ex miembro de la Escuela Nacional de la Judicatura, 11 octubre 2016.

<sup>239</sup> Como vimos, el artículo 5 de la ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, a los inmigrantes irregulares o personas sin una categoría migratoria de residente no se les permite el acceso a Sistema Nacional de Seguridad Social.

otra en contrario, son las categorías de residentes o no residentes, según se encuentran establecidas en la LGM.

c) *Impacto: inmigrantes irregulares*

Se considera extranjero en situación migratoria irregular a “toda persona de nacionalidad extranjera que se encuentre habitando en el territorio de manera estable y pacífica bajo los términos y condiciones establecidos en el Plan antes del 19 de octubre de 2011”, fecha en que se promulga el reglamento de la LGM. Ello muestra cierta tendencia aperturista en tanto que el decreto amplía el ámbito de aplicación del PNRE en relación a la LGM, ya que incluye también a personas que hubiesen entrado al país de forma irregular. La LGM circunscribía el ámbito de aplicación del plan a aquellos que hubiesen ingresado “bajo alguna condición legal temporal y haya extralimitado su permanencia”. El artículo 152 de la LGM que establece esta definición acogía la realidad migratoria que veían los tomadores de decisión en 2004 que como hemos visto se centraba en el sistema migratorio de trabajadores temporeros haitianos.

i. Resultados en cifras

El proceso de registro al PNRE inició el 1 de junio de 2014 y culminó el 17 de junio de 2015 con un total de 288.466 solicitudes de las cuáles fueron aprobadas 249.729, es decir un 86,6%. El 34,40% de las solicitudes fueron de mujeres y el 65,60% de hombres. Además según los registros oficiales, el 39,2%, residen en los principales tres centros urbanos del país, especialmente en la provincia de Santo Domingo.



Tabla 11  
Tipo de solicitud y estatus migratorio recibido

Tipo de solicitud	Status	Total
Número de solicitantes que presentaron documentos, aunque con expedientes incompletos, a quienes el Ministerio de Interior ha emitido un documento provisional con vigencia de 1 o 2 años	Documento provisional que autoriza su estadía por uno o dos años. 1 año a las personas que, teniendo su acta de nacimiento de país de origen, no tenían pasaporte. 2 años de permiso de estadía temporal a las personas con pasaporte	233.963
Número de solicitantes con expedientes completos a quienes la Dirección General de Migración ha otorgado una categoría migratoria prevista en la Ley General de Migración	Residencia temporal en su mayoría, con alguna excepción de residencia permanente o definitiva	5.993
Número de solicitantes que no presentaron ninguna documentación	No han obtenido por el momento ningún estatus. Tienen únicamente una constancia de la solicitud de registro en el PNRE como protección contra la deportación	48.510
TOTAL		288.466

Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas del Ministerio de Interior y Policía 2016

En cuanto al tipo de beneficiarios del PNRE, si bien las solicitudes de regularización provenían de un gran número de países, la inmensa mayoría provenía de Haití, aunque también de países latinoamericanos, Europa y Asia. La mayoría de las solicitudes de regularización se concentró en 10 países. Del total, el 97,78% provienen de Haití, lo cual implica 10,4 puntos porcentuales por encima del porcentaje de esta población residiendo en el país, de acuerdo a la ENI 2102. Ello nos muestra, una vez más, que el mayor problema de indocumentación o irregularidad migratoria en términos proporcionales al número de población, lo padecen los inmigrantes haitianos.

Tabla 12  
Número de solicitudes por países principales

País	Número de solicitudes recibidas
Haití	244,173
Italia	723
Estados Unidos de América	644
Venezuela	404
Cuba	367
España	351
Colombia	328
Canadá	307
Francia	278
China	216

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas en base a Ministerio de Interior y Policía 2016

## ii. Resultados en derechos

Existe preocupación entre los actores, particularmente expertos y sociedad civil, por el hecho de que sólo un número reducido de inmigrantes logró introducir expedientes completos, obteniendo una categoría migratoria bajo la Ley de Migración, en su gran mayoría residencias temporales<sup>240</sup>. Si bien se ha extendido por un año más sin mayor trámite la validez de los documentos actuales, las perspectivas a futuro sobre el impacto general del PNRE y en particular en relación a las personas con solicitudes incompletas a las que se les emitió un documento provisional que autoriza su estadía en el país, constituye un gran desafío político, normativo e institucional. Los que lograron ingresar al Plan han sido provisionalmente considerados como no residentes con un estatuto de legalidad provisional y precario, que hasta el momento únicamente se ha probado de utilidad para prevenir deportaciones, pero

<sup>240</sup> Diálogo con funcionario de la Dirección General de Migración, durante visita exploratoria misión internacional INM RD-ICMPD-UE. Entrevista a abogada encargada de documentación de inmigrantes, ASCALA, San Pedro de Macorís 17 junio 2016.

claramente insuficiente en cuanto a los derechos que dicho estatuto permite disfrutar en el momento.

En cuanto a la vigencia de los documentos emitidos y los derechos a los que los mismos permiten acceder, el gobierno, el 12 de junio de 2016, una semana antes de que cumpliera el plazo de un año de vigencia de algunos de los carnés, prorrogó, sin un instrumento jurídico, la extensión de la validez de todos los documentos emitidos resultado del Plan, es decir, hasta el 17 de junio de 2017. Esto le permite más tiempo al ejecutivo para planificar la continuidad del PNRE en el marco de los derechos que podrá garantizar a los inmigrantes beneficiarios del PNRE.

Una buena señal es la aprobación en febrero de 2016 del Decreto Presidencial 96-16 que reconoce el derecho a la inscripción al Sistema Nacional de Seguridad Social a los inmigrantes, en las mismas condiciones que los dominicanos (anexo 5). Si bien no deroga formalmente el artículo 5 de la Ley Nacional de la Seguridad Social 87-01, sí cuestiona su legitimidad en el marco de la legislación vigente en el momento de su aprobación y de la Constitución de 2010 en torno al derecho a la seguridad social como un derecho universal. Lo más importante de esta norma es que sienta un precedente positivo en el marco de los derechos sociales y laborales, por supuesto para los beneficiarios de PNRE, pero también puede ser el inicio de una reforma legislativa del artículo 5 de la ley 87-01 que restringe el acceso al SNSS, limitándolo a ciudadanos dominicanos y residentes legales<sup>241</sup>.

La ejecución del Decreto 96-16 ha tardado en manifestarse, pero parece que, al menos en relación a los trabajadores regularizados en base al PNRE dentro del sector formal, se está iniciando el proceso de inserción al sistema de seguridad social. Eso es un paso muy positivo, pero ¿qué ocurre con los insertados en la economía informal? Estos, de hecho, como vimos,

---

<sup>241</sup> Artículo 5 la ley 87/01 establece que “(t)ienen derecho a ser afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) todos los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional. La presente ley y sus normas complementarias regularán la inclusión de los dominicanos residentes en el exterior”. Esta disposición parece desafiar la doctrina regional de derechos humanos, plasmada en la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, ya que esta Corte afirma que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral y que los trabajadores migrantes indocumentados, que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y discriminación con respecto a los trabajadores nacionales, poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores y el Estado debe tomar las medidas necesarias para que se ejerzan. Existe un largo camino para llegar allí, véase <http://www.eldinero.com.do/14552/trabajadores-caneros-reclaman-pensiones-frente-a-palacio-nacional/>, en relación a los reclamos de los viejos cañeros de sus contribuciones, previas a la ley de 2001.

forman la mayoría de los trabajadores migrantes irregulares<sup>242</sup>. Esta situación es una muestra más de que las causas y los problemas son variados y el abordaje ha de ser parcial y progresivo en algunos casos para llegar a una solución integral, al menos en lo que a la irregularidad migratoria se refiere. Otro asunto es el de la nacionalidad de los descendientes y los inmigrantes de larga data, que precisa de soluciones expeditas por el impacto social y político del problema.

d) *Impacto: descendientes sin registro civil*

Como vemos además de inmigrantes en condición migratoria irregular, el Plan prevé en el arto 8 *in fine*, como sujetos al mismo los “nacidos en territorio de la República Dominicana hijos de padres extranjeros en condición migratoria irregular a quienes no les correspondía la nacionalidad dominicana conforme a la normativa vigente” quienes de acuerdo al decreto “les asistirá la potestad de acogerse a un proceso especial para la naturalización de hijos de madres extranjeras no residentes, “inscritos en el Registro Civil”.

La incorporación de esta cláusula es resultado de la Sentencia TC 0168/13, corolario de la restricción de acceso a la nacionalidad dominicana de descendientes de inmigrantes. Antes de 2013, en los planes diseñados por la DGM se habían hecho intentos de incorporar a todos los descendientes de inmigrantes estuviesen o no inscritos en el registro civil, en un plan de regularización de extranjeros. El texto del Decreto 327-13 así pareciera. Sin embargo, la Ley 169-14, aprobada cinco meses después, vino a distinguir los inscritos de los no inscritos en el registro civil, reservando la aplicación de la disposición anterior del Decreto 327-13 solo para los no inscritos (grupo B).

---

<sup>242</sup> Según datos de la Tesorería de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de Migración al 26 de octubre habían logrado inscribirse 187 personas de un total de 366 solicitudes. Sin embargo según datos proporcionados por la oficina en República Dominicana de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en efecto hasta octubre de 2016, tan solo los extranjeros portadores de cédula de extranjería podían ser registrados en la Tesorería de la Seguridad Social. Fue el Decreto 96-16 que ordenó ejecutar la Resolución 377 del Consejo Nacional de la Seguridad Social que afirma el derecho a la Seguridad Social de todas las personas migrantes en República Dominicana con un estatus migratorio regular y llama a la TSS a adecuar su sistema informático para aceptar como prueba de identidad los documentos emitidos por la Dirección General de Migración, el Plan Nacional de Regularización y las visas de trabajo. A finales del 2015, 11.825 extranjeros estaban registrados en la TSS, 16% de nacionalidad haitiana. A finales del 2016, 18.005 extranjeros estaban inscritos, con un 35% de nacionalidad haitiana y un incremento del 232% para esta nacionalidad. En concreto los extranjeros de nacionalidad haitiana inscritos en la TSS a diciembre de 2015, ascendían a 1.885, mientras que en diciembre de 2016, su número era ya de 4.376 trabajadores.

i. Resultado en derechos

En cuanto a los derechos que el PNRE puede garantizar a las personas descendientes sin un registro civil, se encuentran en la misma situación que los beneficiarios del PNRE, a quienes, sin derechos sociales, se les protege básicamente contra la deportación. Sin cédula a menudo les es difícil incoar una denuncia frente a violaciones a sus derechos ante el organismo judicial<sup>243</sup>. De nuevo, la realidad social y económica de los descendientes, así como sus expectativas no son las de un trabajador migrante, para quienes de hecho ha sido diseñado el PNRE. Según reportan los actores, con un documento emitido por el PNRE las personas no pueden abrir una cuenta bancaria, no pueden inscribirse ni inscribir a sus hijos en la escuela, no pueden acceder a los beneficios sociales del programa Solidaridad de transferencias condicionadas tan común en las comunidades desfavorecidas de incentivos para salir de la pobreza, no pueden contraer matrimonio, ni pueden declarar a sus hijos.

4. LEY 169-14 QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA LAS PERSONAS NACIDAS EN EL TERRITORIO NACIONAL INSCRITAS IRREGULARMENTE EN EL REGISTRO CIVIL DOMINICANO Y SOBRE NATURALIZACIÓN

a) *Expectativas ante la Ley*

La presidencia de la República explícitamente explicó que se buscaba que la Ley estuviera apegada a la sentencia TC/0168/13 y que a la vez buscara una solución humana y viable a los afectados<sup>244</sup>. El esfuerzo de consenso y el espíritu de búsqueda de soluciones del gobierno de Medina en este tema fueron felicitados por la comunidad internacional y acogidos con esperanza por las personas afectadas por las medidas administrativas de suspensión o cancelación de documentos civiles, fenómeno que como veíamos, fue calificado por la sociedad civil como una desnacionalización orquestada desde algunas instituciones del Estado.

---

<sup>243</sup> Entrevista a funcionaria del Instituto Nacional de Migración, ex miembro de la Escuela Nacional de la Judicatura, 10 de octubre 2016.

<sup>244</sup> Revista digital Acento, Juan Tomás Tavares, "La caja negra (negociando la pista)", 15 de septiembre 2014, en <http://acento.com.do/2014/opinion/8174038-la-caja-negra-negociando-la-pista/>.

Sin embargo, desde su inicio la Ley 169-14 fue objeto de críticas, al nivel nacional e internacional<sup>245</sup>, en cuanto a que, a pesar del reconocimiento de los avances, se consideró ésta como un primer paso hacia la dirección correcta, ya que desde el inicio se vieron aspectos muy importantes sin solución, en particular respecto al grupo B. Además, en cuanto al grupo A los estándares internacionales apuntaban a la restitución automática de la nacionalidad, cosa que en la Ley 169-14 no quedó suficientemente clara<sup>246</sup>, elemento que fue usado después por la JCE para dilatar el proceso, según nos plantea la sociedad civil<sup>247</sup>.

En su visita al país, el Secretario General de Naciones Unidas felicitó al gobierno dominicano por la medida, aunque también resaltó que se trata de “dominicanos de origen o descendencia extranjera y que es importante reconocer la nacionalidad dominicana de estas personas” por lo que estimulaba a las autoridades dominicanas para continuar “trabajando para proteger los derechos humanos”<sup>248</sup>.

Por su lado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso sobre expulsiones masivas de inmigrantes en 2014, decide en contra de la República Dominicana, al establecer que tanto la Sentencia TC 0168/13 como a los preceptos de la Ley 169-14 y su reglamento referidos al procedimiento establecido para el grupo B y el artículo 18.1 de la Constitución Dominicana de 2010, al vincular el estatuto migratorio de irregularidad de los padres al de los hijos, son contrarios a la Convención Americana de Derechos Humanos, por violar los derechos a la personalidad jurídica y a la no discriminación, así como otros derivados de los mismos<sup>249</sup>. Esto causó una fuerte reacción al nivel gubernamental frente a lo que consideraron

---

<sup>245</sup> Véase entre otros comentarios Open Society Foundations, <https://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/dominican-republics-new-naturalization-law-falls-short>. El Caribe Digital, 10 de junio 2014, “La ONU vigilará la implementación de la Ley de naturalización”, en <http://www.elcaribe.com.do/2014/06/10/onu-estara-pendiente-del-reglamento-ley-naturalizacion>.

<sup>246</sup> “Observaciones del Sistema de las Naciones Unidas (NNUU) en la República Dominicana sobre el proceso de implementación de la Ley No. 169-14 y el Decreto No. 250-14”, Santo Domingo, 15 de septiembre de 2014, en <https://www.google.com.do/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=comentarios+del+Sistema+de+Naciones+Unidas+a+la+Ley+169-14>.

<sup>247</sup> Entrevista a abogada de derechos humanos, San Pedro de Macorís, República Dominicana, 17 de junio 2016.

<sup>248</sup> Diario Libre, “Ban Ki Moon felicita a las República Dominicana por la Ley de Regularización” Santo Domingo 16 de julio 2014, en <http://www.diariolibre.com/noticias/ban-ki-moon-felicita-a-la-repblica-dominicana-por-la-ley-de-regularizacin-IPDL702831>.

<sup>249</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana, Sentencia de 28 de agosto de 2014 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Punto resolutorio 19, p. 172 “El Estado debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para dejar sin efecto toda norma de cualquier naturaleza, sea ésta constitucional, legal, reglamentaria o administrativa, así como toda práctica, o decisión, o interpretación, que establezca o tenga por efecto que la estancia irregular de los padres extranjeros motive la negación de la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en el territorio de República Dominicana, en los términos del párrafo 469 de la presente Sentencia”.

una injerencia inaceptable en los asuntos internos respecto a la prerrogativa estatal de fijar su régimen de nacionalidad según considere conveniente. Las críticas de la clase política a dicha sentencia internacional desembocaron en la solicitud de pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación a la validez del procedimiento interno de ratificación de la jurisdicción contenciosa de la CIDH. El Tribunal Constitucional declaró que la decisión de la Corte Interamericana no es jurídicamente vinculante para la República Dominicana debido a defectos en el procedimiento parlamentario de ratificación en 1999, a pesar de que el procedimiento ante la OEA fue válido. Por otro lado, el Estado durante años y de forma continuada actuó como si así fuera, de tal suerte que afirma la Corte Interamericana que, bajo derecho internacional, queda consolidado dicho vínculo y por ende la República Dominicana está obligada igualmente a acogerse a la Sentencia<sup>250</sup>.

b) *Objeto de la ley*

Según el artículo 1 de la Ley 169-14, la misma tiene por objeto exclusivo:

(i) El establecimiento de un régimen especial en beneficio de los hijos de padres y madres extranjeros no residentes, entendiendo por los mismos también inmigrantes irregulares de acuerdo a la Sentencia del TC y jurisprudencia previa mencionadas, nacidos en el territorio nacional entre el 16 de junio de 1929 al 18 de abril de 2007 inscritos en los libros del registro civil dominicano en base a “documentos no reconocidos por las normas vigentes para esos fines al momento de la inscripción” (eufemismo de las mencionadas “fichas”). Estas son las personas que se llamaron de grupo A<sup>251</sup>.

---

<sup>250</sup> OEA, “CIDH condena sentencia del Tribunal Constitucional de República Dominicana”, 6 de noviembre 2014, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/130.asp>.

<sup>251</sup> Las fechas que acota la Ley 169-14 se refieren por un lado a la fecha de la promulgación de la Constitución de 1929 que establece el régimen de nacionalidad que, según determina la Sentencia del TC, estuvo vigente hasta la reforma constitucional de enero de 2010 y la segunda fecha se refiere a la entrada en vigor de la Resolución 02/07 de la JCE en la que se instruye la creación del registro de nacimiento de extranjeros a partir de cuya fecha ya existiría un mecanismo para preservar el derecho al nombre y a la identidad de los niños y niñas hijos de extranjeros a quienes no les correspondiera la nacionalidad dominicana. Es decir asume como legítima la interpretación de tránsito realizada por la práctica administrativa antes de que la LGM la definiera como no residentes, no ya como inmigrantes irregulares, que se termina de definir con la Sentencia de la CSJ de 1995. Eso sí, expresamente menciona que el vacío legal existente previamente había creado expectativas legítimas a quienes se les había instruido un registro civil como nacionales dominicanos. Es decir, si bien respeta como legítimo el criterio legal restrictivo del régimen de nacionalidad antes de que se aprobara la Constitución de 2010, plantea una responsabilidad estatal por la mala gestión del tema por parte de los oficiales del registro civil y les reconoce todos los derechos adquiridos. Este instrumento, como recalcó el presidente en su discurso de presentación de la Ley ante el Congreso el 15 de mayo de 2014, es una ley excepcional y sólo se refiere a ese grupo de personas. Véase discurso presidencial en <https://es.scribd.com/document/224353459/Carta-enviada-por-presidente-Danilo-Medina-al-Congreso> (anexo 13).

(ii) El registro de hijos de padres extranjeros en situación irregular nacidos en la República Dominicana y que no figuran inscritos en el registro civil. Estas son las personas que se llamaron del grupo B.

c) *Naturaleza y alcance*

Retomando el título de la Ley vemos que se trata entonces de un régimen de excepción para un grupo muy específico de personas, aquellas que nacieron en territorio dominicano y que “fueron inscritas irregularmente en el registro civil dominicano”, así como sobre el establecimiento de un registro para naturalización de “aquellas personas que nacieron en el territorio dominicano y nunca fueron inscritas en el registro civil dominicano”.

Así vemos que los objetivos de la ley para el grupo A parecieran en reconocimiento legal de la situación de hecho de inscripción en el registro civil, mientras que para el grupo B se limita al establecimiento de un registro de personas para después acceder a un posible proceso de naturalización ordinaria que en principio no tendría en cuenta las circunstancias especiales de esta población, aunque sí instruye un reglamento que determine en procedimiento a seguir para dicho registro y una transición hacia dicha naturalización. Como veremos el procedimiento finalmente establecido en el reglamento, Decreto presidencial 250-14 de 23 de julio 2014 es sumamente complejo.

d) *Impacto: descendientes inscritos en el registro civil (grupo A)*

Dicho régimen de excepción para el grupo A consistía en que la JCE, “regularizara o transcribiera” “en los libros de registro civil”, “libre de todo trámite administrativo”, las actas de las personas beneficiarias. Subsana esta irregularidad en virtud de dicha ley, la JCE los “acreditaría como nacionales dominicanos”. Es importante matizar que, de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española acreditación alude a “probar certeza o realidad”. Nunca fue explícito el reconocimiento automático de la nacionalidad, pero en principio por la lectura del texto de la Ley pareciera que la transcripción fuese un mero trámite de validación automático, como reconocimiento de una situación existente, no la creación de una nueva situación. Sin embargo, la JCE puso en marcha un complejo procedimiento de



duplicidad de actas y procesos de apelación de las inscripciones antiguas, que, según relatan los actores de sociedad civil vinculada con el acompañamiento a esta población, junto a una auditoría previa de los posibles casos afectados, causó dilaciones y violaciones al procedimiento establecido en la ley<sup>252</sup>.

En cuanto a la cédula de identidad, la Ley establece que la JCE dispondrá que a las personas beneficiarias de este régimen especial que en el pasado se les haya expedido cédulas de identidad y electoral, sean dotadas del mismo documento con su numeración anterior y a los que no hayan tenido este documento, se les otorgará uno nuevo. La Ley, si bien no reconoce el derecho a la nacionalidad de origen de estas personas, si les reconoce, como decimos, los derechos adquiridos y en aras de garantizar la seguridad jurídica, reconoce la eficacia retroactiva de los efectos de la ley al momento del nacimiento de la personas de todos los actos de la vida civil de su titular, toda vez que “reconoce y dispone que sean oponibles a terceros todos los actos realizados por los beneficiarios con los documentos que utilizaron bajo presunción de legalidad”.

Las ONG, aunque con una capacidad de incidencia reducida, han denunciado ante los organismos internacionales y los medios de comunicación los obstáculos del procedimiento que se han encontrado las personas para la devolución de sus documentos por parte de la JCE, en particular en cuanto al procedimiento de transcripción de las actas de nacimiento suspendidas o inhabilitadas.

La JCE condicionó la aplicación de la ley a la conclusión de la auditoría que ordenaba la Sentencia del TC, mencionada, de lo que, según fuentes oficiales, resultó en un listado de casi 55.000 personas al final de 2014. Dicha auditoría no concluyó hasta mayo 2015<sup>253</sup>, momento en que se comenzó de hecho la implementación de la ley 169. Las ONG reclaman además

---

<sup>252</sup> Entrevista a abogada experta en documentación, San Pedro de Macorís, 17 de junio 2016. De hecho, de acuerdo a la auditoría realizada por la Junta Central Electoral para la identificación de casos similares a los del caso de la Sentencia del TC, Juliana Deguis, fueron 53,827 los casos identificados en dicho ejercicio. Antes del informe de ACNUR, de acuerdo a los resultados de la ENI 2012 habría, según análisis de la sociedad civil, 116.572 personas afectadas directamente por la Sentencia. Véase Colectivo 63 y Dominicanos por Derecho, “Desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: Análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la Sentencia del TC y de la Ley 169-14”, Santo Domingo, marzo 2016, pág. 101; Véase asimismo Keterina Civolani Hishnjakow, “Vidas suspendidas: efectos de la Resolución 012/07 en la población dominicana de ascendencia haitiana”, sobre el impacto en los derechos de los afectados, Centro Bonó, Santo Domingo, Noviembre 2011.

<sup>253</sup> El 26 de mayo de 2015 la JCE presentó oficialmente el informe de la auditoría. Véase, <http://jce.gob.do/Noticias/informe-auditoria-registro-civil-1929-2007-tc0168-13-ley169-14>.

que, por su conocimiento de los casos, existen muchas personas que no se encuentran en esa lista y que muchas inscritas en la lista pertenecen a otros programas de registro civil de la JCE. Las ONG estiman además que los afectados podrían ascender a unas 133.770, acogiéndose al resultado del último análisis sobre apatridia realizado por el ACNUR en el país<sup>254</sup>. En todo caso, la garantía de la emisión de los documentos “libre de todo trámite administrativo”, según denuncian las ONG, no parece haberse cumplido. Denuncian además los abogados que el procedimiento de transcripción es sumamente precario y les deja en la inseguridad jurídica a los afectados. Esto es así porque se transcribe el acta a un libro que no es el de registro civil ordinario en el que no se pueden hacer modificaciones, por lo que, si hay alguna corrección en el nombre, muy habitual, no se puede realizar y se obstaculiza su emisión. Por otro lado, esto provoca una duplicidad en el registro, ya que una misma persona se encuentra en dos libros diferentes con un número de acta de nacimiento diferente. Esto ha creado problemas con la validación de las nuevas actas de nacimiento en centros educativos. Si bien la JCE mantiene secretismo en cuanto a los beneficiarios de la Ley 169-14 y su ejecución, las ONG declaran habersele devuelto actas y cédulas de identidad a 12.000 personas a diciembre de 2015, después de los datos compartidos por el presidente de la JCE con el cuerpo diplomático en Santo Domingo, a puerta cerrada, incluida la embajada de EEUU<sup>255</sup>. Esta embajada, como dato indiciario de un posible conflicto en cuanto a los compromisos adquiridos en esa reunión, recordemos ha cancelado recientemente el visado norteamericano a este funcionario dominicano.

e) *Impacto: descendientes sin registro civil (grupo B)*

Al tratarse de un reconocimiento de derechos adquiridos surgidos de la inscripción en el registro civil y no de la nacionalidad de origen, la Ley 169-14 ratifica al grupo B como extranjeras.

---

<sup>254</sup> “ACNUR reitera que existen 133.770 personas apátridas en República Dominicana y que podrían ser más”. Esta cifra se refería a personas descendientes de inmigrantes de primera generación, de padre y madre extranjeros; <http://acento.com.do/2016/actualidad/8313829-acnur-reitera-que-existen-133770-personas-apatridas-en-la-rd-y-que-podrian-ser-mas/>. Véase asimismo RECONOCI-DO (2016), “Informe sobre desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la sentencia TC/0168/13 y la ley 169-14”, marzo 2016.

<sup>255</sup> Entrevista a lideresa de Reconoci-do y con abogada de derechos humanos en San Pedro de Macorís, 17 junio 2016.

Recordemos que el Decreto 327-13 hace mención a un proceso especial de naturalización, aunque se refería a las personas del grupo A, ya que explícitamente habla de las personas “inscritas irregularmente” en el registro civil. La ley 169, aunque invalida en cuanto al grupo A el Decreto 327, al ordenar la devolución de los documentos y la transcripción de actas invalidadas a libros de registro dominicano y no al libro de extranjeros, es la consolidación de que ninguno de los dos grupos tiene derecho a la nacionalidad de origen; por tanto, el procedimiento previsto para el grupo B es complejo, discrecional y excepcional.

Así, aunque se reconoce el problema como “humanitario y social”, la implementación y el diseño de la norma no parecen hacer eco de la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que describe son objeto de la ley.

El artículo 8 de la Ley 169-14 respecto al registro hijos de personas en situación migratoria irregular que habiendo nacido en el país no figuren inscritos en el registro civil (grupo B), dispone sobre la naturalización de éstos, que habiendo sido previamente regularizados de conformidad a lo dispuesto en el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular, podrán “optar por la naturalización ordinaria establecida en la ley que rige la materia una vez hayan transcurrido dos (2) años de la obtención de una de las categorías migratorias establecidas en la Ley General de Migración No. 285-04”. Este se trata de un complejo procedimiento por fases en el que están involucradas varias instituciones del Estado.

La primera fase se trata de la solicitud, a través del Ministerio del Interior, quien lidera el proceso del registro civil de nacimiento en el libro de extranjeros, una vez que se ha “acreditado fehacientemente el hecho del nacimiento por los medios establecidos en el reglamento de la ley” ante el Ministerio de Interior, éste remite el expediente a la JCE para el mero trámite de inscripción.

La segunda fase consiste es la inscripción en el PNRE por parte del Ministerio del Interior, sin participación de la DGM en la fase de registro y procesamiento de las solicitudes de ingreso al PNRE.

La tercera fase se trata de un incierto procedimiento de naturalización ordinaria que, aunque en principio permitiría la inscripción con el acta de nacimiento de extranjero, no tiene en

cuenta las circunstancias especiales de esta población, en tanto por ejemplo exige un certificado de antecedentes penales, imposible de obtener para alguien que nunca ha existido para el Estado. Además, el procedimiento de naturalización es altamente discrecional. Por estas y otras razones se hace necesario establecer, de nuevo, una normativa especial para acogerse a una situación excepcional<sup>256</sup>.

Muchos de los requisitos a lo largo del complejo procedimiento de inscripción en el procedimiento fueron difíciles de cumplir a lo largo del proceso, dadas las condiciones de aislamiento y extrema pobreza en la que se encuentra esta población, a pesar de que, al menos para demostrar el hecho del nacimiento, los medios de prueba fueron diseñados en la ley de forma flexible. Sin embargo, el acceso fue obstaculizado en la implementación, ya que, de acuerdo a la sociedad civil, las autoridades de gobernación exigían el acta de nacimiento de la madre, apostillada y traducida para permitir el inicio del proceso, a pesar de no estar previsto en el Decreto 250-14. Sin el acta de la madre legalizada según los entrevistados no se permitía el registro en el libro de extranjeros. Este a menudo complejo y costoso trámite del acta de nacimiento de la madre, apostillada y traducida, por las dificultades propias de la administración haitiana y las condiciones socioeconómicas de la población, unido a las dificultades burocráticas para obtener un certificado de nacido vivo en los hospitales, único documento público sin costo, y el corto plazo permitido para inscribirse -90 días-, impidieron, según algunos actores, la implementación del PNRE y de la ley 169-14 en relación al grupo B<sup>257</sup>.

---

<sup>256</sup> El artículo 20 del reglamento de la ley 169-14 establece que transcurridos (2) años de la obtención de una de las categorías migratorias establecidas en la ley que rige la materia, las personas beneficiarias del capítulo II de la ley 169-14 o su representante legal, podrán solicitar al poder ejecutivo a través del Ministerio de Interior y Policía la nacionalidad dominicana por naturalización, siguiendo el procedimiento establecido por la Ley 1683 sobre naturalización de 16 de abril de 1948, modificada por ley 4063. Según el artículo. 6 de la Ley 1683 (Modificado por la Ley 4063, del 3-3-55. G.O. 7811), "La naturalización se solicitará del Poder Ejecutivo por conducto del Se-

cretario de Estado de Interior y Policía y deberán anexarse a la solicitud los documentos siguientes: a) Un Certificado de no delincuencia expedido por el Procurador Fiscal del Distrito Judicial correspondiente; y b) El Acta de Nacimiento, con la traducción oficial, si no esta escrita en lengua castellana. A falta de Acta de Nacimiento por imposibilidad material de obtenerse, podrá aceptarse como equivalente un acta especial rescata ante el Juez de Paz, suscrita por tres personas mayores de edad, que den fe de que conocen al solicitante, de su nacionalidad y de la edad, aproximada del interesado".

<sup>257</sup> Para beneficiarse del registro de extranjeros debería formularse ante el Ministerio de Interior y Policía una solicitud de registro en un plazo no mayor de noventa (90) días a partir de la entrada en vigor del reglamento. Al formularse la solicitud de registro, el Ministerio de Interior y Policía tendría un plazo de treinta (30) días para tramitarla con su no objeción ante la JCE. A partir de la inscripción en el libro de extranjería, la persona tendrá un plazo de sesenta (60) días para acogerse a lo establecido en el Decreto 327-13 que instituye el PNRE. De acuerdo al artículo 11 del reglamento 250-14 de la Ley 169-14, como medio de prueba del nacimiento en el territorio nacional se considera válido demostrar "uno o más" de los siguientes requisitos: a) constancia de nacido vivo emitida por un hospital o centro de salud privado, que indique el nombre de la madre, género de la criatura y fecha del nacimiento; b) acto de notoriedad ante Notario Público de siete (7) testigos dominicanos

Esto provocó que la mayoría de los potenciales beneficiarios de este programa no pudieron inscribirse -población no contabilizada por su invisibilidad, aunque las ONG han levantado listados parciales de posibles afectados-. Como resultado, después de este accidentado proceso según el Ministerio de Interior y Policía sólo 8.755 lograron registrarse<sup>258</sup>. Tal como está diseñada la Ley respecto al grupo B, más pareciera una carrera de obstáculos que un procedimiento previsto para solucionar un problema que es ante todo social.

Recordemos que en la exposición de motivos de la Ley y en la carta de presentación al congreso, el presidente Medina no asume responsabilidad por la falta de registro civil de los descendientes, producto de un sistema migratorio obsoleto impulsado por el Estado (grupo B). En su lugar la responsabilidad la asume por el mal funcionamiento del registro civil con anterioridad a la gestión del actual presidente de la JCE, y trata de restablecer la seguridad jurídica, reconociendo los derechos adquiridos de la inscripción en el registro civil de los que fueron inscritos (grupo A). La situación es diametralmente diferente y el tipo de procediendo y protección otorgado a un grupo y a otro lo reflejan.

f) *Grupo B y estructura institucional*

El Ministerio, como entidad líder en el Consejo Nacional de Migración, aun sin ser un ente operativo, toma las riendas del proceso, ya que de otro modo hubiese sido imposible implementar en el tiempo excepcional de ejecución de un año. Otros actores estatales que han sido claves han sido el Ministerio de la Presidencia, impulsando las normas y el desarrollo institucional, y la JCE, que debe ejecutar la Ley 169-14, contra quien los actores sociales han manifestado quejas de obstaculización y abusos en el procedimiento de implementación de la Ley.

---

hábiles que indiquen la fecha y el lugar de nacimiento, así como el nombre del niño o niña y los nombres de los padres; c) declaración jurada mediante acto auténtico ante Notario Público de la partera que recibiera al niño o niña, indicando la fecha y el lugar de nacimiento de este, así como el nombre de la madre; y e) declaración jurada mediante acto auténtico ante Notario Público de familiares dominicanos en primer y segundo grado que posean documentación nacional dominicana.

<sup>258</sup> Según el informe del Ministerio de Interior y Policía que lideró el proceso del PNRE tanto de inmigrantes como descendientes sin registro civil, se habían registrado 8.755 personas para naturalización al 3 de febrero 2015, véase Listín Diario, 3 de febrero 2015, <http://www.listindiario.com/la-republica/2015/02/03/354846/suman-8755-los-extranjeros-inscritos-para-naturalizacion>. Por la fecha de este artículo pareciera que el 3 de febrero ya tuvieran listo el informe a pesar de la ampliación del plazo de solicitud de registro en el Plan hasta el 28 de ese mes.

Es importante detenerse en el hecho de que el Ministerio del Interior lideró desde el inicio el proceso de implementación del PNRE y no delegó ésta. Según manifiestan algunos actores, además de por razones de eficiencia, había razones políticas para ello, ya que la DGM, entidad operativa del Ministerio, como vimos, había abanderado históricamente la agenda nacionalista dentro del gobierno, junto con la JCE, situación que en 2014 no había cambiado<sup>259</sup>. Para ello el Ministerio del Interior, en tiempo récord, se vio compelido a crear una estructura institucional que no existía, sin contar con los recursos económicos ni el personal requeridos, por lo que se han de reconocer los esfuerzos realizados por el Estado dominicano para la puesta en marcha del PNRE.

Esto resultó en la creación de 25 oficinas del PNRE en las Gobernaciones de provincia por todo el país, la cuales, sin embargo, tardaron meses en su instauración completa<sup>260</sup>. Esto limitó aún más la capacidad de los beneficiarios del grupo B de acceder al Plan, ya que, a diferencia de los inmigrantes, a los descendientes del grupo B sólo se les dio plazo hasta finales de octubre de 2014 para registrarse, aunque este plazo se amplió por Decreto presidencial 520-14 a tres meses más, hasta el 28 de febrero 2015.

Actualmente el Ministerio de Interior se encuentra en un proceso de traspaso de los expedientes del PNRE (inmigrantes y grupo B) a la DGM y a la JCE, lo cual puede ser parte de las causas de la parálisis de seguimiento actual, además de otras de corte sistémico, que analizaremos más adelante.

---

<sup>259</sup> Entrevista a Directora Instituto Nacional de Migración, Ministerio de Interior y Policía, Santo Domingo, 5 de septiembre 2016.

<sup>260</sup> “Observaciones del Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana sobre el proceso de implementación de la Ley No. 169-14 y el Decreto No. 250-14”, Santo Domingo, 15 de septiembre de 2014, en <https://www.google.com.do/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=comentarios+del+Sistema+de+Naciones+Unidas+a+la+Ley+169-14>.



## CAPITULO 13

### HALLAZGOS: EVALUACIÓN CUALITATIVA DE LOS ACTORES

#### 1. DESCRIPCIÓN DE ACTORES

Para la elaboración de la matriz y su representación gráfica se han identificado los actores activos en las decisiones, o bien por su papel en el posicionamiento del tema en la agenda pública, o bien por su formulación e implementación, o bien por su apoyo en la implementación. Estos son: sociedad civil, empresarios, población meta y gobierno. Los demás se han considerado observadores del proceso, ya que no han formado parte de la toma de decisiones de forma más o menos directa, aunque bien juegan un rol técnico asesor o son creadores de opinión, ambos igualmente importantes en la construcción de una política de integración. Estos son: expertos, organismos internacionales, parlamentarios y sector sindical. En el marco de la investigación, aunque no se les ha considerado para la matriz de evaluación, han contribuido al análisis de la misma y a la elaboración de las conclusiones de la investigación.

A1. Sociedad civil: Ha jugado un papel fundamental de incidencia nacional e internacional en los últimos años; su papel se tornó relevante a inicios del siglo principalmente. Tiene un papel importante en el futuro para poner en marcha una política de integración de inmigrantes y asegurar la garantía y disfrute de sus derechos. Ha sido el sector más crítico y combativo en aras de la protección de los derechos de los inmigrantes y sus descendientes, siendo testigo clave de toda la implementación de la política de regularización y naturalización.

A2. Empresarios: Este actor es fundamental en cualquier política migratoria y de integración que se diseñe. Históricamente no han tenido un rol visible en las decisiones y acciones de gobierno en relación a la política migratoria, al menos no público. En los últimos años se comenzaron a vincular de nuevo en el diseño de programas especiales de regularización por sector, sin éxito en las negociaciones, como hemos visto. Participaron en las mesas de concertación para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, proceso ejemplar de participación social. Abogan por el establecimiento de un sistema de cuotas para los sectores productivos que demandan más mano de obra haitiana, la construcción y la agricultura. Sin embargo, no existe realmente una coordinación entre la empresa privada y el



gobierno. Pareciera que los actores gubernamentales se manejan de forma independiente y el sector privado no coordina con el gobierno el manejo de los visados y los permisos de trabajo.

A3. Población meta: Para evaluar el impacto de los programas y planes es muy importante conocer cómo han afectado a la población meta, en sus derechos y su calidad de vida, sobre todo si se trata de políticas sociales; aunque en general todas las políticas tratan de resolver un problema público que afecta a la población, por lo que ésta debe ser un actor clave en todo diagnóstico de políticas públicas. Es importante asimismo para conocer sus percepciones sobre las normas y políticas. Importante cuando se realiza un enfoque redistributivo en relación al impacto de la política en los diferentes grupos de población meta. El impacto determina si ha existido una formulación adecuada. Este análisis es común el en modelo de Estructura Social. La población meta entrevistada manifiesta en general preocupación por el futuro pero se muestra agradecida por las medidas tomadas que, aunque limitadas, les permiten a algunos grupos ejercer algunos derechos y les protege contra la deportación, otorgándoles cierta estabilidad.

A4. Gobierno: Caracterizado por una política de silencio sobre los problemas relacionados con la gestión de la población migrante en el país y de los flujos migratorios, su liderazgo es fundamental para lograr la implementación y seguimiento de los planes en marcha para iniciar la senda hacia una política migratoria de integración coherente, planificada y sólida. La posición del gobierno es que en efecto la Sentencia precipitó la aprobación de un PNRE pero éste ya estaba en todo caso en el Plan de Gobierno del Presidente Medina 2012-2016 y el inicio de una posición más activa en el tema migratoria se originó, no solamente por la Sentencia que sin duda responde a una situación coyuntural de crisis, sino por el desbloqueo en la ejecución de la ley de migración de 2004 con la aprobación de su reglamento en 2011. El sector liberal del gobierno como algunos se autodenominan, manifiesta una intención de cambio hacia una política migratoria clara y abierta. Mantienen que se está actualmente forjando un cambio en el paradigma del manejo del tema migratorio, aunque persisten importantes desafíos para transformar las percepciones sociales para tomar los aspectos positivos del fenómeno en beneficio de la sociedad, lo que a veces se complica con los sectores más radicales.

A5. Expertos: Su visión ha sido fundamental para articular el discurso de la sociedad civil, y ha contribuido a que los actores sociales tengan una opinión informada y de conjunto de la política pública. Los expertos son asimismo informantes clave de procesos y programas para compartir y evaluar información.

A6. Organismos Internacionales: Estos fueron un actor clave en el posicionamiento del tema en la agenda pública nacional e internacional, acogiendo las demandas de la sociedad civil. Además, como actor externo y generalmente experto en la materia, constituye un informante clave, tanto para compartir y analizar información técnica como para evaluar normas y procesos políticos e instituciones. Su posición ha sido crítica respecto al impacto que el PNRE pueda tener para construir una política de integración legal, social y económica. Opinan que su diseño no permite en el momento una vía tangible y clara de integración, sino que se trata de una medida temporal y precaria. En cuanto a la Ley 169-14 manifiestan gran preocupación en cuanto a que como previeron al inicio, han quedado fuera del mismo al igual que del PNRE, las poblaciones más vulnerables<sup>261</sup>. Es decir, estos son los inmigrantes antiguos y un grupo numeroso de descendientes sin registro civil. Aunque no es unánime, se tiende a ver estas medidas como una solución parcial, propia de instrumentos políticos más que de una política orientada a la solución a un problema complejo de tipo social y de derechos humanos.

A.7. Sindicatos: No se han involucrado directamente en el tema migratorio. Si bien las élites sindicales se han mostrado interesadas por el tema desde hace años, el papel de los sindicatos, como decíamos, ha sido menor, ambiguo y de bajo perfil público. Para ser un actor nacional, juega el papel de observador de un proceso que les afecta, debido a que el sector sindical es amplio y heterogéneo y hay afiliados y líderes sindicales en contra de la regularización y los derechos de los migrantes haitianos, que les sienten como una amenaza para los trabajadores dominicanos. Se han puesto en marcha algunas acciones de intercambio sindical al nivel regional e insular con Haití y otros países y propuestas de ley que favorecen a los derechos de los migrantes, en torno a su acceso a la seguridad social, en concreto del artículo 5 de la Ley 81/01 para promover la inscripción a la seguridad social de todos los trabajadores migrantes, sean o no irregulares, como una disposición general con rango de ley, asegurando así la universalidad de los derechos sociales y laborales. En el momento del diseño de una

---

<sup>261</sup> Observaciones del Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana sobre el proceso de implementación de la Ley No. 169-14 y el Decreto No. 250-14. Documento de trabajo (anexo 13).

política de integración, el sector sindical será un actor sumamente importante, por lo que debe incluirse en los espacios de concertación social, si estos son creados.

A6: Asamblea Legislativa: Durante las crisis políticas vinculadas con la gestión de la migración, la asamblea ha estado pendiente de las acciones del poder ejecutivo y del resto de los poderes del Estado. Sin embargo, el sistema de partidos y el reglamento de la asamblea favorecen los partidos mayoritarios y al votar por mayorías en el pleno y de forma proporcional en las comisiones, los partidos minoritarios no han tenido gran capacidad de incidencia, convirtiéndose en observadores del proceso de toma de decisiones. Si bien la iniciativa legislativa la tiene cualquier parlamentario, debido al fuerte presidencialismo y a las mayorías en la asamblea del partido en el gobierno, la iniciativa legislativa del presidente, como cabeza del partido con mayoría en la asamblea, tiene mucho mayor peso que la de los parlamentarios independientes o minoritarios. Así, el PLD, que ha tenido la mayoría de la cámara baja desde 2004, y en la actualidad ostenta más de las dos terceras partes de los diputados, es quien ha marcado la agenda legislativa en este tema. Los parlamentarios discuten el tema en las comisiones, pero posiciones divergentes del ejecutivo no prosperan ni en las comisiones ni en el pleno. Los parlamentarios no obstante son actores de opinión y a menudo líderes sociales y pueden tener un papel importante si se diseña una política de integración.

Tabla 13  
Análisis de entrevistas a actores clave y población meta  
Matriz por actor social, político o económico

	VARIABLES E INDICADORES		
CATEGORIAS	PNRE	L169 (GA)	L169 (GB)
Procedimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso (obstáculos)</li> <li>• Instituciones (diseño)</li> <li>• Funcionamiento (calidad)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso (obstáculos)</li> <li>• Instituciones (diseño)</li> <li>• Funcionamiento (calidad)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso (obstáculos)</li> <li>• Instituciones (diseño)</li> <li>• Funcionamiento (calidad)</li> </ul>
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ % de población beneficiada</li> <li>▪ Derechos formulados y obtenidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ % de población beneficiada</li> <li>▪ Derechos formulados y obtenidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ % de población beneficiada</li> <li>▪ Derechos formulados y obtenidos</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

a) *Definición de los indicadores*

Para la evaluación de los indicadores por parte de los actores se establecen valores de- 4 a +4 con un rango de 2 para la visualización en gráfica.

Tabla 14  
Valores establecidos para la evaluación

Descripción	Valor	Rango en grafico
Fracaso	-4	- (6-8)
Muy Mal	-3	- (3-6)
Mal	-2	- (2-4)
Regular*	-1	- (0-2)
Neutro*	0	(0)
Regular*	+1	+ (0-2)
Bueno	+2	+ (2-4)
Muy bueno	+3	+ (4-6)
Éxito	+4	+ (6-8)

\* Valores que nos permiten mayor espacio para los matices debido al carácter cualitativo de la metodología utilizada en las entrevistas.

a) *Categoría de procedimiento: indicadores*

Acceso (obstáculos)

El acceso al procedimiento se define por la cantidad de obstáculos para el usuario, tanto en cuanto a requisitos y costos como obstáculos externos, tales como las condiciones socioeconómicas.

Instituciones (diseño)

Si el marco institucional diseñado beneficia o perjudica la formulación e implementación de los planes y programas definidos en las normas.

### Funcionamiento (calidad)

Se trata de una evaluación vinculada con la relación entre los funcionarios/la administración y los usuarios, en relación al respeto y vocación de servicio público, que se manifiesta en la no discriminación, trato respetuoso y calidad del servicio ofrecido.

#### b) *Categoría de impacto: indicadores*

#### Porcentaje de población beneficiada

Se refiere a la percepción porcentual de cuantas personas beneficiadas de cada programa, en comparación con las que potencialmente se podrían beneficiar, en relación al conocimiento y experiencia de cada actor.

### Derechos formulados y obtenidos

Formulados: Se trata de los derechos que de acuerdo a la normativa sobre el PNRE y la Ley 169-14 los beneficiarios son titulares. Obtenidos: Son aquellos derechos que, además o paralelamente a los formulados en la normativa específica, los programas facilitan o no su disfrute efectivo e impacto en las vidas de la población meta.

## 2. RESULTADOS: RELACIÓN DE CATEGORIAS, VARIABLES E INDICADORES

Se aplica una fórmula basada en los valores numéricos en base a la relación causal positiva o negativa con cada indicador explicado (i) por cada actor y plan estudiado (variables) (p).

Se le da un valor numérico positivo o negativo en base al grado de relación positiva o negativa con cada indicador para cada categoría planteada: procedimiento e impacto. Se le da un valor a cada categoría a través de la suma de los indicadores:

$$C=i1+i2+i3$$

a) *Descripción de los indicadores de análisis por actor seleccionado*

**A1. Sociedad civil**

(i) Categoría de procedimiento (C:  $i1+i2+i3 = -6$ )

▪  $i1$ : Acceso (obstáculos) ( $p1 + p2 + p3 = -1$ )

○ PNRE ( $p1$ ): Los trámites administrativos y los requisitos específicos, por ejemplo, la sociedad civil relata que las autoridades hacían hacer fotocopias de varios documentos innecesarios a la población meta, esperar largas filas y gastar recursos y tiempo en transporte al hacerles regresar varias veces, a menudo innecesarias. No obstante, lograron registrarse un buen número de inmigrantes. El mayor obstáculo supuso la falta de documentos del país de origen. Valor=+2

○ L169 (GB) ( $p2$ ): Se exigían trámites a la población rural sin recursos que no estaban establecidos en el reglamento de la ley 169. Aparte de los documentos de acreditación del nacimiento en el país como el certificado de nacido vivo del hospital, el cual fue sumamente difícil de obtener para muchas personas, les exigían el acta de nacimiento de la madre extranjera apostillada y traducida. Esto, de acuerdo a este actor, impidió que muchas personas pudieran acceder al procedimiento. Valor= - 3

○ L169 (GA) ( $p3$ ): No hubo obstáculos de acceso en cuanto a costos o requisitos de los trámites en implementación de la Ley 169-14, pero sí a condicionamientos del director de la JCE a concluir con la auditoría para iniciar el proceso. Por otro lado, las transcripciones de las actas y la duplicidad de los registros han causado problemas a algunas personas y crea incertidumbre entre los beneficiarios. A pesar de ello se han logrado beneficiar con sus documentos un número importante de afectados. Valor = + 2

▪ i2: Instituciones (diseño) (p1+p2+p3=- 2)

○ PNRE (p1): La implementación sincrónica del PNRE y de la L169 (GB) provocó en algunos momentos un bloqueo, no sólo del sistema estatal de ejecución, sino también de la sociedad civil de monitoreo y acompañamiento a las comunidades, así como de las autoridades de garantizar la implementación. Este diseño afectó negativamente a la población, en tanto se comenzó tarde porque no se tenía la infraestructura necesaria, ni el personal, tanto en número como en capacitación, para atender de forma apropiada a los migrantes. No se permitió además para el ingreso en el programa las antiguas fichas de los ingenios estatales, única identificación de los inmigrantes antiguos. El personal de Ministerio del Interior no conocía los procedimientos, aunque tampoco aceptaba los criterios de abogados de la sociedad civil sobre requisitos y procedimientos. Los empleados de la gobernación no conocían bien las normas y los procedimientos y hacían a las personas regresar por requisitos innecesarios. A pesar de ello se logró documentar a un buen número de inmigrantes. Valor +2

○ L169 (GB): El diseño institucional fue nefasto ya que si se hubiese querido solucionar el problema de esta población, se hubiesen diseñado ambos planes por separado y desde luego se hubiese implementado primero el PNRE y una vez regularizados las madres (a los padres no se les considera, hay un patrón muy fuerte de la carga femenina de la indocumentación), comenzar con los descendientes, si se iba a solicitar el acta de nacimiento de la madre. Valor=-2

○ L169 (GA): Dejar en manos de la JCE la última decisión ha retrasado el procedimiento y ha puesto trabas en la emisión de las actas, a tal punto que las transcripciones y la dualidad de actas ha ocasionado casos interpuestos por la JCE al organismo judicial, justo en torno a la duplicidad creado por ella misma. La ley debió ordenar expresamente la entrega automática y sin dilación ni costos a los derechohabientes, en lugar de iniciar el laberinto burocrático de las transcripciones. Valor= -2

▪ i3: Funcionamiento (calidad) ( $p+1+p2+p3=-3$ )

○ PNRE (p1): Manifiestan que los inmigrantes eran continuamente irrespetados, y que se les hacía esperar largas colas. Se quejaban asimismo de preferencias a inmigrantes que llegaban en camiones acompañados por grandes empresarios, como el grupo Viccini y sus trabajadores de caña. A pesar de ello se logró registrar a un gran número de inmigrantes. Valor= -2

○ L169 (GB) (p2): A pesar de los requisitos que no constaban expresos en el reglamento, el trato fue igual que al resto de los migrantes, ya que su contacto fue con los oficiales del PNRE en las gobernaciones. Valor= -2

○ L169 (GA) (p3): El trato inadecuado a los derecho-habientes del GA no se manifestó como un problema durante este proceso, como había sido antes de la sentencia. Valor= + 1

(ii) Categoría impacto (C:  $i1+i2=-2$ )

▪ i1. Porcentaje de población beneficiada ( $p1+p2+p3=-3$ )

○ PNRE (p1): La población migrante más vulnerable, los inmigrantes de larga duración, personas que han hecho su vida en el país, que tienen hijos nacidos en el país y no pudieron acceder al programa por imposibilidad de obtener un documento del país de origen. A pesar de los programas de documentación llevados durante años por las ONG con el consulado de Haití, hubo muchas personas que nunca fueron registradas en Haití y no pudieron probar vínculo legal con su país. Adicionalmente el programa de documentación llevado a cabo por las autoridades consulares de Haití funcionó muy mal y con retrasos. Muchas pagaron por sus documentos y éstos no llegaron a tiempo para registrarse en el PNRE. La percepción es que dejaron de registrarse al menos el 40% de potenciales beneficiarios, un gran número de la población más vulnerable, que tampoco puede cobrar su pensión por los años de trabajo cotizados, debido a que no tiene un documento. A pesar de ello, aunque tienen incertidumbre por el futuro, el impacto para los que si accedieron, que es un número aún importante en las comunidades, se percibe como positivo para la población, en tanto han dejado de tener miedo a ser deportados y tienen mayor libertad de movimiento con el documento del PNRE. Valor= +2



○ L169 (GB) (p2): Este es el grupo de mayor preocupación debido a que no pudieron acceder por falta de acta de nacimiento de la madre o porque no llegaron a apostillarla y legalizarla. En los últimos dos meses antes de cumplir el plazo para registrarse en febrero de 2015, a base de insistir con las autoridades permitieron el registro de algunas personas que hasta el momento no han recibido el carné. Otros no se inscribieron en el registro civil de extranjeros por desconfianza y porque no se consideran extranjeros. Por su percepción de las comunidades con las que trabajan no se registró ni un 30% de los posibles beneficiarios. Valor= -4.

○ L169 (GA) (p3): El listado resultado de la consultoría no arroja números reales, siendo los potenciales beneficiarios muchísimos más de las 55.000 personas de este grupo. Por otro lado, hay personas que no están en las listas y sus actas se están transcribiendo. Si bien es difícil decir cuántos entraron en el programa de validación de documentos, de los 55.000 existentes reconocidos oficialmente resultado de la consultoría, sólo 12.000 ha obtenido su documento. Por tanto, si tomamos las cifras oficiales solo el 25% aproximadamente ha recibido su documento, si tomamos el estimado de potenciales beneficiarios, mucho menos. El impacto ha sido pequeño y parcial y no responde a las demandas sociales. Valor= -1

▪ i2. Derechos formulados y obtenidos (p1+p2+p3=+1)

Se trata de los derechos que de acuerdo a la normativa sobre el PNRE y la Ley 169-14 los beneficiarios son titulares.

○ PNRE (p1): La LGM y el PNRE están formulados para una realidad que no es la dominicana en cuanto al fenómeno migratorio que se da en el país. El perfil de las personas con las que trabajan las organizaciones sociales, que son los inmigrantes más vulnerables, no están protegidos por el PNRE. Debido a dos razones, primero porque muchos carecen de un acta de nacimiento de origen o un pasaporte y segundo por la falta de acceso a los centros urbanos. No obstante, el PNRE es una medida positiva sin duda para un grupo de inmigrantes producto de la inmigración moderna. Fue sumamente positivo que se permitiera el registro de un gran porcentaje de solicitantes teniendo en cuenta sus circunstancias y que se fuera flexible con los requisitos de prueba. A pesar de ello, hay muchos que no van a calificar para un visado de residentes, ¿qué va pasar con ellos? Su carné ahora solo les protege contra la

deportación y el estatuto migratorio es incierto. Hasta el momento no se sabe el resultado final del Plan. Valor=+3

○ L169 (GB) (p2): Las personas nacidas en el país sin un registro civil no tienen más derechos de los que tienen los extranjeros, han perdido su condición de nacionales, a lo que estaban dispuestos si se les daba algún tipo de derecho. No responde a las expectativas de la población meta que, al haber nacido en el país, espera documentos que le permitan normalizar su vida en el país, como registro en escuelas secundarias o universidades, registrar a sus hijos, trabajo o abrir una cuenta bancaria, por ejemplo. Nada de eso pueden hacer con el carné dado por el PNRE y el acta de nacimiento de extranjero, pero al menos tienen una oportunidad de que, si se adapta la normativa, puedan naturalizarse. Los que en el momento no tienen ninguna una oportunidad son las más de 100.000 personas que se estima podrían estar afectadas por una indocumentación crónica, así como sus descendientes. El problema no es menor. Valor = -3

○ L169 (GA) (p3): Para las personas nacidas en el país registradas con documentos suspendidos o en riesgo, formen o no parte de la lista oficial de 55.000. A pesar de los retrasos y condicionamientos innecesarios por parte de la JCE, a 12.000 personas de una forma u otra les han dado documentos. No dejan no obstante de existir problemas, incluso ha habido casos en que les han cambiado el número de cédula y hay problemas con el procedimiento de transcripción de actas de nacimiento provocadas por la dualidad de actas. Esto está provocando problemas de incertidumbre en las personas afectadas o con riesgo de serlo por el perfil (no todas las personas del perfil de Juliana Deguis están siendo afectados o están en la lista). El valor se inclina ligeramente positivo por el potencial de solución, pero con fuertes preocupaciones y vacíos en el reconocimiento de derechos. Valor= +1

## A.2. Empresarios

### (i) Categoría procedimiento (C: $i1+i2+i3 = -1$ )

#### ▪ i1 Acceso (obstáculos) ( $p1 = +1$ )

○ PNRE ( $p1$ ): El proceso se caracterizó por la lentitud del Estado en la ejecución de la ley, esto es, en poner en marcha las estructuras institucionales para implementar el procedimiento diseñado. Se vio que algunas oficinas del PNRE en algunas gobernaciones provinciales demoraron hasta tres meses en ser instaladas. A pesar de ello el PNRE fue un paso hacia delante y un avance en cuanto a las acciones del Estado hacia la migración. Valor= +1

#### ▪ i2. Instituciones (diseño) ( $p1 = -1$ )

○ PNRE ( $p1$ ): El sector empresarial tiene una visión bastante negativa del Estado, en tanto lo ve como un espacio eminentemente político con poca capacidad de gestión. Todo lo relacionado con el Estado es un conflicto político y existen conflictos internos entre las instituciones de Estado, lo cual afecta su efectividad en la resolución de los problemas y en la ejecución de los planes que se diseñen. Se siente una desconexión entre el Estado y la empresa privada. Valor= -1

#### ▪ i3. Funcionamiento (calidad) ( $p1 = -1$ )

PNRE ( $p1$ ): A pesar de que finalmente se logró registrar a un buen número de inmigrantes que acudieron a las oficinas del gobierno el servicio fue deficiente, lento e ineficaz. Algunos empresarios llevaban a los inmigrantes en camiones y de pasaban allí todo el día por la lentitud en procesar los registros. Valor= -1

### (ii) Categoría impacto (C: $i1+i2 = +3$ )

- i1. Porcentaje de población beneficiada ( $p1 = +1$ )

PNRE (p1): De las personas vinculadas con el sector de la construcción se estima que lograron ingresar o asistir al PNRE un 30 % de los trabajadores migrantes. Considerando que éste es un sector meramente urbano y que en las ciudades existía más acceso a los servicios del Estado, la causa fundamental, como plantean los empresarios es la falta de documentación de país de origen, lo cual impidió a muchos inmigrantes registrarse en el Plan. Valor = +1

- i2. Derechos formulados y obtenidos ( $p1 = +2$ )

PNRE (p1): El documento del Plan supone sin duda para ellos una ventaja, porque impide que les deporten y que se comenten abusos contra los inmigrantes, en ese sentido ha sido exitoso. Los trabajadores haitianos en las zonas urbanas tienen los mismos derechos que los dominicanos debido a que los trabajadores haitianos en las ciudades tienen acceso a la información y saben que el organismo judicial les defiende, aunque no tengan papeles y son frecuentes las demandas laborales de trabajadores haitianos. No obstante, no pueden aún disfrutar de los beneficios de la seguridad social, a pesar de la aprobación del Decreto Presidencial 96-16 donde se pueden incluir en el régimen de la tesorería de la seguridad social las personas con el carné del PNRE. De acuerdo a lo que los empresarios manifiestan en septiembre aún no habían podido inscribir a sus trabajadores con dicho carné en el SNSS porque el sistema no estaba aún listo. Lo cierto es que el PNRE no les ha dado hasta el momento muchos más derechos de los que tenían, pero ha facilitado la posibilidad para en un futuro acceder a la Seguridad Social y además les da estabilidad en su vida frente a una posible deportación. Valor = +2

### **A3. Población meta**

- (i) Categoría procedimiento ( $C:1+i2+i3 = +1$ )

- i1. Acceso (obstáculos) ( $p1+p2+p3 = +5$ )

- PNRE (p1): Los inmigrantes sufrieron multitud de obstáculos en el procedimiento debido principalmente a dos tipos de causas: a) Vinculadas con el procedimiento: Los funcionarios

del ministerio de interior y policía no conocían el procedimiento, por lo que desinformaban a las personas y les hacían regresar varias veces, cuando era un sacrificio económico para muchos en las zonas rurales. Las personas entrevistadas, dependiendo del perfil, fueron a la gobernación para el trámite entre 3 y 10 veces; b) Vinculadas con aspectos socioeconómicos: muchas personas de las zonas rurales no se enteraron del Plan, no tenían ni podían sacar acta de nacimiento de Haití o no tenían simplemente los 500 pesos (10 euros) que costaba a algunas personas cada viaje para llegar a la gobernación provincial más cercana. A pesar de ello gracias al apoyo de ONG locales de acompañamiento legal y social, pudo enterarse mucha gente y se pudo registrar. Valor=+1

○ L169 (GB) (p2): Muchos no supieron por las autoridades, se enteraron por las ONG. Tuvieron que regresar varias veces, pero si se lograba conseguir el acta de la madre y legalizarla y el certificado del hospital si les inscribían. El acta no obstante no era un requisito del reglamento de la ley. Sin embargo, de los entrevistados ninguno indicó problemas mayúsculos de procedimiento a pesar de que se confirma la información dada por la sociedad civil del requisito del acta de la madre para inscribirse. La apreciación de la población es al final positiva, ya que algunos pudieron tener un acta de nacimiento, aunque fuese de extranjero, después de nunca haber tenido ninguna identificación, su situación final mejoró. Esta apreciación se puede explicar aplicando el teorema de Pareto, ya que algunos ganan y ninguno empeora la situación que tenía antes del Plan. Ello también puede deberse a la marginación histórica y a una débil capacidad crítica. La población tiende a ser optimista, como muestra el siguiente testimonio:

“ Ya tenemos el primer paso, ya tenemos el carné, antes no teníamos nada”.

Valor= +1

○ L169 (GA) (p3): Una vez se aprobó la Ley 169-14 y se terminó el proceso de auditoría, la JCE en efecto ha estado entregando cédulas y actas de nacimiento, hasta el momento no han tenido mayores problemas, pero tienen miedo de que les vaya a invalidar de nuevo sus documentos o de que no tenga valor para hacer su vida normal. Valor=+3

▪ i2. Instituciones (diseño) (p1+p2+p3=+2)

○ PNRE (p1): El marco institucional lo encontraron confuso y unido a la falta de información por parte de las instituciones, muchas personas con el carné relatan que si no hubiese sido por

la ayuda de las ONG nunca lo hubiesen conseguido. No lo valoran ni positivo ni negativo, la confusión no necesariamente es causa del diseño, sino de la falta de información. Valor=0

○ L169 (GB) (p2): Les pareció confuso que se dieran los dos procedimientos a la vez y que se mezclara el tema de la regularización con el de la naturalización. Afectó negativamente.

Valor=-1

○ L169 (GA) (p3): Algunas personas tuvieron los problemas con la JCE que a menudo tenían antes de la ley, pero para la mayoría las cosas mejoraron a pesar de que la JCE fuera la misma entidad que les suspendió sus documentos. La causa de la falta de acceso no se encuentra al menos con el GA, en cuanto al procedimiento de solicitud de los documentos ante la JCE; en este caso no fue negativo. Los obstáculos venían de otro nivel de decisión. Valor=+3

▪ i.3. Funcionamiento (calidad) (p1+p2+p3=-6)

○ PNRE (p1): La valoración de la población en cuanto a la calidad del servicio es pésima, tanto debido a maltratos y vejaciones como a la lentitud, las colas y la desinformación. Las ONG que ayudaban a los migrantes a menudo reportan las personas no les permitían estar allí. Valor=-4

○ L169 (GB) (p2): Los descendientes del grupo B recibieron el mismo trato que los inmigrantes del PNRE. Valor=-4

○ L169 (GA) (p3): No se reportaron vejaciones o discriminación en la aplicación de la ley. No obstante, la relación con la JCE continua tensa y conflictiva. Valor=+2

(i) Categoría impacto (C: i1+i2= +5)

i1. Porcentaje de población beneficiada (p1+p2+p3=-1)

PNRE (p1): Hablan de que una gran cantidad de personas de los bateyes no pudieron registrarse pero no especifican porcentajes. El testimonio de una persona es claro respecto al tipo de población que mayoritariamente quedó detrás sin inscribirse al Plan:

“hay personas que llevan 30, 40,50 años aquí y no saben nada del Plan (...) la gente que más años lleva en los bateyes es la que menos sabe del Plan”.

Se valora regular, ya que aunque no dan una referencia de porcentajes, sí del tipo de población que no se registró, dato que se contrasta con la información de la sociedad civil. Valor=+1

L169 (GB) (p2): Hubo mucha gente que no se pudo registrar porque no se enteró o no tenía los documentos. No se da estimación porcentual, pero se contrasta con otras respuestas. Valor= -2

L169 (GA) (p3): La población meta no tiene una opinión sobre el porcentaje de personas que se acogieron. Ellos saben si se encuentran en la lista de los 55.000 o no. La relación de valor debe ser neutra porque la información de los porcentajes viene de otras fuentes citadas por ellos. Valor=0.

i2. Derechos formulados y obtenidos (p1+p2+p3=+6)

PNRE (p1): El cané del PNRE les da tranquilidad al pasar por delante de un policía porque con el carné ya no les deportan. No les permite trabajar ni realizar actos civiles. No se está aplicando el Decreto 96-16 sobre seguridad social. Los que han intentado inscribirse no han podido. Persiste la irregularidad y precariedad laboral que el carné no les ha resuelto aún. En todo caso, saben que es un carné temporal y predomina la incertidumbre por el futuro, ya que no saben qué tipo de estatus les van a dar ni que derechos van a tener. Se valora bueno debido a la tranquilidad y estabilidad que ha otorgado saber que no van a ser deportados, aunque es Plan por el momento no les garantiza ningún derecho vinculado con una integración. Valor= +1

L169 (GB) (p2): Hay que diferenciar entre dos tipos de documentos que resultan de la aplicación del PNRE. El primero es el acta de nacimiento de extranjero, que ya es en sí un nacimiento a la vida civil, una señal de identidad, aunque extranjera. El segundo es el carné que se da con el PNRE. Con el acta de extranjero las personas han podido inscribir a los hijos en educación secundaria que antes estaba bloqueada. Con el cané les protege contra la deportación. Pero ni el acta ni el carné les permiten hacer una vida civil y económica regular.

El proceso tiene luces y sombras. La relación de impacto ha sido positiva por el momento.

Valor=+2

L169 (GA) (p3): A pesar de que en efecto los procedimientos fueron dilatados complejos, y se han duplicado actas, la población meta parece satisfecha con el impacto en sus vidas de volver a tener cédula y acta de nacimiento, han retornado a la vida civil, esto es, pueden declarar a sus hijos, ir a la escuela, trabajar, etc. La única sombra es la desconfianza hacia las instituciones que tiene la población, y el temor a que la situación revierta y les vuelvan a suspender sus documentos o que tener problemas con los que les han dado. El impacto ha sido muy positivo para la población meta no hay duda. Valor=+3

#### **A4. Gobierno**

##### **(i) Categoría procedimiento (C: $i1+i2+i3= +1$ )**

##### **▪ i1. Acceso (obstáculos) ( $p1+p2+p3=-1$ )**

○ PNRE (p1): El liderazgo del proceso lo tomó el Ministerio de Interior y Policía, que no tenía experiencia operativa en temas de inmigrantes, ya que el manejo de la migración se había llevado siempre directamente desde DGM, que es una entidad perteneciente al Ministerio de Interior. En esta ocasión, primera experiencia en el país de un plan de regularización general de inmigrantes, toma el rol protagónico en la implementación el Ministerio de Interior, dejando de lado a la DGM. Quienes implementaron el Plan no tenían experiencia. La valoración, aunque positiva, toma una actitud crítica ante la capacidad de implementación del Plan, reconociendo implícitamente las deficiencias estructurales de la administración. Valor = +2

○ L169 (GB)(p2): Reconoce el problema de acceso, tanto por factores institucionales y estructurales, como de pobreza extrema. El problema surge cuando algunas entidades de Estado se convierten en agentes de recaudación, cobrándoles a los inmigrantes cantidades imposibles de pagar para las poblaciones vulnerables obtener una residencia y en este caso la naturalización. Eso hace inaccesible la continuación de la segunda fase del PNRE, si no se



legisla para facilitar el acceso a los grupos de personas sin un estatus legal ni civil ni migratorio. Valor= -2

○ L169 (GA) (p2): Los actores entrevistados estiman que la actitud de la JCE ha demostrado no parecer tener interés alguno en una solución al problema. Al contrario, ha puesto trabas y no ha dejado de polemizar sobre el tema. Valor= -1.

#### i2. Instituciones (diseño) (p1+p2+p3=+4)

PNRE (p1): El hecho de que el Ministerio del Interior asumiera el liderazgo, tiene elementos positivos y negativos. Positivos porque se aseguró la ejecución real y efectiva del plan, sin dilaciones ni obstáculos burocráticos, y al tener una misma cabeza la dirección del Plan fue clara. No obstante, debido a que la Sentencia dio unos plazos, el Ministerio tuvo que ejecutar demasiado rápido y no dio tiempo a prepararse. A pesar de ello el valor es positivo, ya que PNRE estaba pendiente desde hacer años. Valor = +3

L169 (GB) (p2): Existe preocupación por el diseño normativo e institucional respecto al grupo B. No obstante, para el gobierno oficialmente que el GB son extranjeros y no tienen derechos adquiridos que ameriten una normal especial. Dada la complejidad política del tema en el país, la posición del Estado es ambivalente y el discurso vago. Valor= -1

L169 (GA) (p3): La posición del sector reformista del Estado, aunque reconoce errores y posibles dilaciones de la JCE al ejecutar la ley, respecto a este grupo se muestra complaciente y asume que la situación está bajo control. Valor = +2

#### i3. Funcionamiento (calidad) (p1+p2+p3=-2)

PNRE (p1): Reconoce que el funcionamiento fue defectuoso ya que las personas contratadas nuevas y los funcionarios que asignaron para la ejecución del PNRE no estaban preparados para la tarea. Valor =-2

L169 (GB) (p2): Al ser los mismos funcionarios y el mismo programa que el PNRE aplica la baja formación y el desconocimiento de los programas de los funcionarios a este grupo, con

el agravante que el proceso era más complejo y la población a menudo más vulnerable, si cabe. Valor= -2

L169 (GA) (p3): A pesar de los defectos burocráticos de la JCE y de los problemas de gestión en cuanto a condicionantes y duplicidad de actas, las personas que lo solicitaron y estaba en el listado pudieron obtener sus documentos. Valor = +2

(ii) Categoría impacto (C: i1+i2=+4)

i1. Porcentaje de población beneficiada (p1+p2+p3=+3)

PNRE (p1): A pesar de los inconvenientes iniciales se lograron inscribir un número muy importante de inmigrantes en relación a la población irregular en el país, por los que el impacto en términos proporcionales no fue menor. Sabemos que aún resta un número de inmigrantes irregulares sin haberse inscrito, pero en gran medida fue debido a que no tenían acta de nacimiento del país de origen, que es un tema que se le escapa de la responsabilidad al gobierno dominicano. Valor+3

L169 (GB) (p2): La falta de inscripción del Grupo B es un elemento de preocupación, aún no se han estudiado bien a las causas, pero estamos trabajando en ellos y dispuestos a admitir un nuevo programa de registro de esta población. Es necesario un diagnóstico, pero en efecto, el porcentaje de esta población beneficiada es bajo. Valor -2

L169 (GB) (p2): En cuanto al porcentaje de beneficiarios del GA, aunque con lentitud va avanzando el proceso y el número de beneficiarios, lo que es importante, ya que, dado que no hay fecha límite, aún tienen tiempo de seguir beneficiándose de la ley. Valor +2

i2. Derechos formulados y obtenidos (p1+p2+p3=+1)

PNRE (p1): El carné si bien no es la solución última, al menos le da seguridad al inmigrante de no ser deportado en cualquier momento caminando por la calle. Este es una lección que poco a poco entidades de control deben aprender para que se respetan los derechos humanos de los inmigrantes. Valor=+1

Ley 169 (GB) (p2): El sector reformista del gobierno parece estar en contra de la decisión del TC parece estar en contra, al menos en el discurso. Por ello ideológicamente hay un sector que no está de acuerdo con que se les negara el acceso a la nacionalidad a los descendientes de inmigrantes de larga data sin registro civil. No obstante, el debate está abierto y el momento no es el propicio para entender en mayor profundidad que pasó con esa población, aunque el gobierno tiene la mejor intención de subsanar ese error y tomar una decisión para abordar el tema, en el momento oportuno. Valor=-2

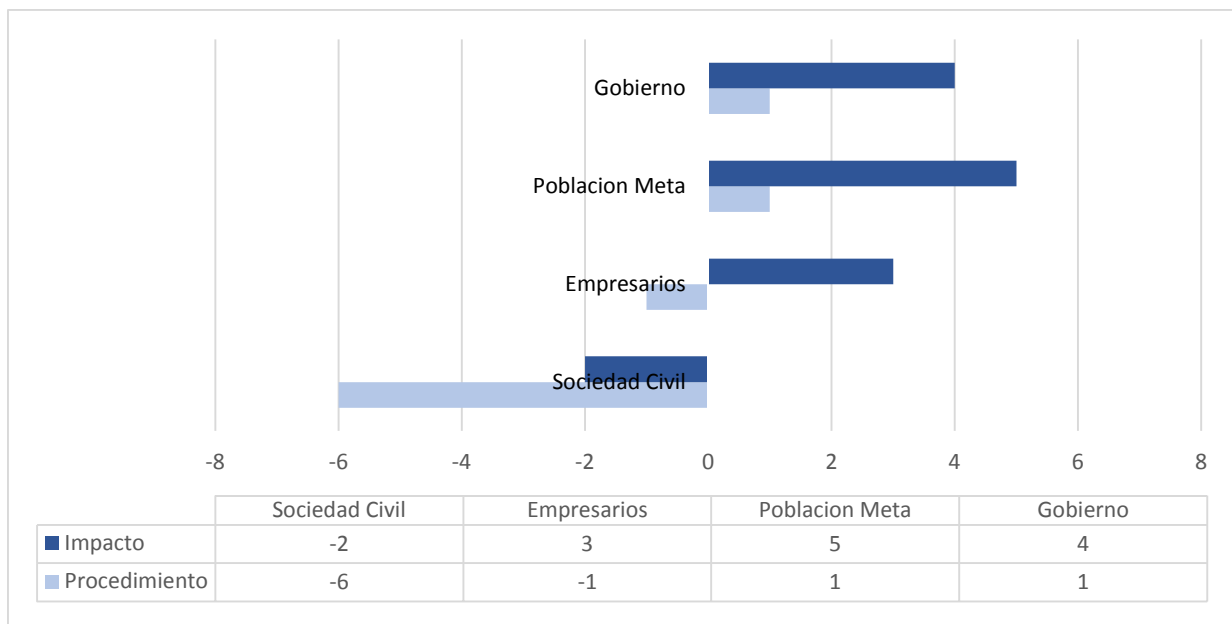
Ley 169 (GA) (p3): aún nos restan desafíos de implementación y obstáculos que salvar para asegurar que la población disfruta sin trabas del derecho que le reconoce la ley, pero en general el proceso de reconocimiento de esos derechos va caminando. No es un proceso perfecto evidentemente porque las circunstancias políticas e institucionales dentro del Estado no son las mejores, pero fue un gran avance que se reconociera un problema y se le diera una solución los derechos de esta población. Valor=+2

Tabla 15  
Matriz de valores resultados del análisis de indicadores

ACTORES	CATEGORIAS	
	Procedimiento	Impacto
Sociedad Civil	-6	-2
Empresarios	-1	+3
Población Meta	+1	+5
Gobierno	+1	+4

La gráfica siguiente nos ayuda a realizar nuestro análisis, en base a los resultados del proceso de entrevistas y su relación con los temas planteados en fases previas, en cuanto al Estado, su funcionamiento y su relación con la migración, así como al tipo de políticas migratorias existentes y escenarios que podemos trazar en el marco de posibles políticas de integración.

Gráfico 14  
Resultados de Evaluación de Actores Clave



Fuente: Elaboración propia

### 3. CONCLUSIONES DEL PROCESO DE ENTREVISTAS

Observando el grafico podemos hacer una lectura interesante del papel de los actores que han intervenido en el proceso que se vivió en torno a estas normas durante los últimos cinco años. Comenzando con la Sociedad Civil, ésta jugó un rol crítico para resaltar los problemas sociales y fue testigo y actor directo no sólo de la ejecución de los programas, sino como hemos visto, un elemento clave en los hechos políticos que desembocaron en la Sentencia del TC primero y después en las soluciones propuestas, tantos años postergadas. La sociedad civil es la que, junto al sector empresarial se muestra más crítica como actores nacionales afectados por el PNRE y la Ley 169-14. El sector empresarial no obstante no ha jugado un papel relevante en este proceso y como resaltaba el sector gubernamental, se ha mantenido como observador crítico y ha tratado de actuar de forma independiente al Estado. El sector sindical por su lado no ha jugado tampoco un papel importante en los temas migratorios y sus posiciones al respecto han sido escasas, ambiguas y sin contenido. Por otro lado, vemos que el sector reformista y aperturista del gobierno se muestra ligeramente crítico, pero en cierto modo complaciente y sin duda optimista en cuanto a futuros escenarios de construcción de una política migratoria moderna y respetuosa de los derechos humanos, en la cual se debe

incluir la ecuación de la integración de aquellas personas que ya se encuentran en el territorio dominicano, así como un control de flujos eficaz y respetuoso de los derechos humanos. Es interesante destacar los resultados obtenidos de la población meta ya que, dados los evidentes desafíos de las políticas puestas en marcha, sorprende el grado de aparente satisfacción mostrada, aunque no ocultan su miedo y desconfianza sobre el futuro y resaltan los malos tratos y servicios por parte de la administración. No obstante, acostumbrados a no tener nada, un documento para ellos, como muchos autores han expresado, es la vida. Por eso no pueden dejar de ver el impacto inmediato de una documentación, aunque precaria y temporal, les da una identidad y/o les permite circular libremente por el país. Por otro lado, parece existir una distorsión entre una posición sumamente crítica del sector sociedad civil que en principio acoge los intereses de la población meta y la misma población, que cuenta con menos herramientas de reflexión y crítica ante posibles situaciones de abuso y violaciones.

Por ello los resultados del proceso de entrevistas son acordes con el contexto nacional, el marco institucional y la realidad que vive la población meta. El PNRE ha resultado sin duda un avance en la gestión migratoria del país y así lo ven los actores y las propias comunidades y afectados, aunque con la desconfianza propia de la exclusión social. En cuanto a la Ley 169 y los aspectos de naturalización del PNRE, en la implementación de las normas se ha visto ante todo el carácter político de las mismas, sin entrar a valorar su legitimidad, esto tiene consecuencias en su formulación, implementación e impacto, al menos en cuanto a su objetivos formales o explícitos, esto es, acreditar o facilitar la nacionalidad y naturalización de los descendientes de inmigrantes nacidos en el país.

En todo caso, como mencionábamos, el Instituto Nacional de Migración está concluyendo una evaluación técnica de los programas de regularización y naturalización para la cual ha sido imprescindible realizar una muestra amplia y al azar de la población meta, incluyendo datos sociodemográficos, entre los posibles beneficiarios, inmigrantes y descendientes y será interesante hacer una comparación de los resultados con esta evaluación de actores. Hasta el momento no se han entregado los resultados de dicha evaluación.

*a) Análisis de los planes y programas por parte de los actores: procedimiento e impacto*

Tomado las dos categorías principales de análisis, procedimiento e impacto, podemos ver la relación directa con el contexto e instituciones en la formulación de estas normas con su implementación. Siguiendo la interpretación del modelo de Howlet que hemos presentado, las herramientas de análisis del nivel de formulación de programas y su implementación, tales como definición de objetivos, transparencia, eficacia e impacto, nos dan indicios de donde nos encontramos con una política pública y hacia dónde podemos estar dirigiéndonos. Por ello se realiza una investigación inductiva del diseño e implementación de ambos programas a través de sus protagonistas para validar las hipótesis y los argumentos que se han venido mostrando sobre la evolución de la política migratoria dominicana, las instituciones y su relación con una eventual política de integración.

a. PNRE

*Procedimiento*

La valoración del procedimiento puesto en marcha para la implementación del PNR ha sido negativa por parte de todos los actores, incluso el sector gubernamental. Cada actor, desde su experiencia e intereses, identificó elementos de improvisación, falta de eficiencia y eficacia, malos tratos por parte de los funcionarios públicos a los usuarios, desinformación y en general, mal servicio público. Todos al mismo tiempo reconocieron, unos más explícitamente que otros, los esfuerzos del Estado dominicano al poner en marcha este ambicioso programa que estaba pendiente y era necesario.

En cuanto al grupo B de los descendientes nacidos en el país sin registro civil, todos los actores se mostraron críticos y/o preocupados. El acceso fue mínimo y los requisitos solicitados más allá de los que el reglamento de implementación de la ley 169 marcaba, la mala gestión del plan, el posicionamiento de algunos de ellos a negarse a ser considerados extranjeros en su tierra, así como el aislamiento, pudieron ser las causas. Pero todos coincidieron en que el diseño institucional no fue el apropiado. Poner en marcha al mismo tiempo el PNRE y la ley 169/14 provocó bloqueos en el sistema. Si se pretendía que se inscribieran en el registro el mayor número de descendientes posible por tratarse de una política orientada a la inclusión social, desde el análisis del modelo de Estructura Social, la política en cuanto al grupo B fue fallida.

### *Impacto*

Las valoraciones en cuanto al impacto del Plan han sido más positivas, en particular en cuanto a su alcance, ya que se logró registrar y dar una documentación provisional a un alto número de inmigrantes en un tiempo récord. Sin embargo, los actores también coinciden en su preocupación sobre los mecanismos de seguimiento para que la situación de estos migrantes sea estabilizada y puedan progresivamente ir obteniendo más derechos, iniciando con el acceso al Sistema Nacional de Seguridad Social. Sobre este tema los actores coinciden con que en el momento en que se realizaron las entrevistas no se había iniciado la inscripción en el registro de la Tesorería Nacional de la Seguridad Social con el documento provisional del PNRE. Proceso que, como hemos visto por otras fuentes, ya ha comenzado y parece que después de octubre de 2016 inició con bastante fuerza, al menos, como sabemos, en el sector formal de la economía.

#### b. Ley 169/14

### *Procedimiento*

En este tema existen ciertas divergencias entre los actores. De acuerdo a los indicadores planteados, los actores de sociedad civil valoraron el procedimiento de implementación en relación al grupo A de forma muy negativa. Esta evaluación se refiere al diseño institucional para la implementación, ya que dejar en manos de la JCE la decisión última sobre la acreditación de la nacionalidad, provocó los condicionamientos y obstáculos iniciales de la JCE a la implementación de la ley, misma entidad que había estado de forma sistemática negando inscripciones en el registro civil, suspendiendo y cancelando provisionalmente actas de nacimiento y cedulas, situación que se ha explicado ampliamente. La JCE condicionó iniciar el procedimiento de transcripción de actas a que se concluyera una auditoria de los posibles casos afectados ordenada por la Sentencia del TC. Por otro lado, las transcripciones de las actas se realizaron a un libro especial, no a un libro regular de nacimientos. Ambas prácticas irían en contra de los preceptos de la ley, la cual solicitaba la entrega automática de las actas y cédulas, lo que implicaba sin obstáculos ni condiciones.

En cuanto al gobierno, no entra a considerar los detalles procedimentales en tanto opina que es un proceso en marcha, aunque no sin obstáculos iniciales, pero que está avanzando de forma fluida y que no ha concluido porque no se plantearon plazos de ejecución.

La población meta valora positivamente el procedimiento en general, al menos aquellos a quienes les restituyeron sus documentos. Algunos reportan obstáculos de gestión vinculados con la función de la JCE, como duplicidad de inscripciones, apertura de procesos judiciales contra los usuarios o la emisión de números de cedula diferentes.

### *Impacto*

La valoración del impacto de la Ley 169 ha sido también divergente, dependiendo de los actores. Si bien la mayor preocupación persiste en el grupo B, respecto al grupo A la sociedad civil y los afectados siguen manifestando preocupación sobre la validez total de las actas de nacimiento por estar inscritas en un libro especial, manifiestan preocupación porque la situación sea duradera y no se paralice el proceso o se comience de nuevo a suspender documentos ya emitidos. La sociedad civil resalta por su conocimiento de los casos que la cifras oficiales dadas por la JCE en cuanto al número de afectados, aproximadamente 55.000, no corresponden a la realidad en tanto hay muchas personas afectadas que no se encuentran en los listados, y que dadas las cifras de la ENI 2012 de descendientes, en su mayoría de origen haitiano, se acercan más a las últimas cifras dadas por el ACNUR, de más de 130.000 personas de padre y madre extranjeros, que considera apátridas a los afectados por la Sentencia del TC, hasta que no se aclare su situación legal y se despeje la incertidumbre de quienes son o no los afectados. Aparecen casos nuevos continuamente y hay personas, sin embargo, que estando en las mismas circunstancias, no han tenido hasta el momento problemas con sus documentos. El gobierno sin embargo considera que este asunto ha sido resuelto de forma satisfactoria y que sólo es cuestión de tiempo que todas las personas tengan sus documentos. El sector empresarial no se pronuncia en este asunto.





## TITULO V

### CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1. MARCO DE ANÁLISIS Y MEDIDAS DE GOBIERNO

El comportamiento del Estado dominicano en los asuntos migratorios está condicionado por una multiplicidad de factores que se pueden resumir en: la construcción sociopolítica del Estado-nación dominicano, la definición político-institucional de la dominicanidad y una debilidad institucional, heredada de la gestión autoritaria y patrimonialista del Estado, donde no existe una cultura de derechos. En este contexto, las decisiones dependen en gran medida de agendas personales de los líderes políticos, quienes enfrentan un Estado cuya gobernabilidad democrática está aún por consolidarse.

Se ha argumentado que la identificación con la nación dominicana ha sido en gran medida creada desde el Estado en el afán de la construcción de una “dominicanidad” pétrea, inamovible, hispana, católica y “blanqueada”<sup>262</sup>. Así la inmigración de origen haitiano y las críticas nacionales e internacionales sobre violaciones a los derechos humanos contra los inmigrantes y sus descendientes, provocan un repetitivo mensaje de ataque a la soberanía nacional, que no por repetido, más coherente, y a la identidad de la nación forjada en el proceso de independencia. Sin embargo, la crisis migratoria en República Dominicana se trata en realidad de una grave crisis de institucionalidad democrática que resquebraja el estado de derecho. Esta crisis tiene raíces profundas y estructurales en el tipo de Estado y sociedad

---

<sup>262</sup> Como vimos en cuanto a la construcción de idearios nacionalistas, véase, DILLA ALFONSO, H., “República Dominicana y Haití: entre el peligro supuesto y el beneficio tangible”, Revista Nueva Sociedad, No.192, julio-agosto 2004. Alfonso explica el origen y evolución de la construcción de los mitos propios del discurso nacionalista, tales como la “invasión pacífica” haitiana o el peligro de las fuerzas políticas ocultas con la intención de volver a unificar la isla como ocurrió en la primera mitad del siglo XIX durante la ocupación haitiana (1822-1844). Por otro lado, los procesos de ocupación estadounidense durante el siglo XX (de 1916-24 y 1965-66) de República Dominicana, facilitaron la interpretación de la historia de un modo determinista tal, que el peligro a la violación de la soberanía nacional era así permanente y recurrente en la realidad dominicana por parte de otros Estados. Según informes recientes resultado de estudios de ADN, el 70% de la población dominicana tiene raíces africanas, generalmente a través de vía materna, ver <http://www.nistido.com/2011/12/el-70-de-dominicanos-son-negros/>; <http://www.laromanabayahibenews.com/2013/02/legado-indigena-del-caribe-y-republica-dominicana-instituto-smithsonian-museo-arqueologico-de-altos-de-chavon-foro-smithsonian-sobre-el-legado-indigena-en-la-republica-dominicana-proyecto-smithso/> (último acceso 16 de abril 2016). La unificación de la isla es evidentemente impensable dadas las características de la sociedad internacional contemporánea y el desarrollo de los Estados dominicano y haitiano, que con sus grandes debilidades, se han consolidado como estados soberanos e independientes en los últimos 150 años. Esta mitología identitaria de la nación, unificadora y preventiva de la “invasión pacífica haitiana”, está reflejada con vehemencia en el libro “La Isla al revés” publicado en 1983, escrito por Joaquín Balaguer, como sabemos, hombre de Estado y presidente de la República en cuatro ocasiones (1966-1978/1994-96).

existente en el país, así como en la conflictiva historia compartida con la República de Haití, con la que, como sabemos, comparte insularidad.

El trasfondo del conflicto en torno a la Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional es una controversia donde pareciera tomar sentido el planteamiento de Foucault que parte de la premisa de que el debate siempre gira siempre en torno al control del poder que se orienta a la perpetuación de un sistema que intenta mantener el *estatus quo* de dominación económica, a través de las decisiones que se toman al nivel político. Así pues, según el pensador, las normas que rigen lo social, producto de decisiones en la esfera pública, tienen una clara dimensión teleológica, un fin en sí mismas, y este fin es generalmente económico (Foucault 1999).

Por su parte los movimientos sociales y organismos no gubernamentales que comenzaron en los años ochenta llamando la atención sobre la situación de los cortadores de caña y cuyas reivindicaciones más tarde se extendieron al resto de la población inmigrante, necesitan apoyo. Este debe venir de la sociedad en general, la comunidad internacional, y del gobierno dominicano, reconociendo su papel y creando espacios de participación real en el diseño de las políticas migratorias en el marco de un proceso de fortalecimiento democrático. A pesar de ello estas organizaciones no gubernamentales lograron en algunas ocasiones conquistas importantes, particularmente en sensibilización social y mejora de las condiciones de vida de algunos grupos de migrantes, en las áreas de salud, acceso a agua y saneamiento, vivienda y educación. Estas organizaciones también han venido trabajando con la población en la obtención de documentos migratorios y de identidad de país de origen, incluso en la movilización social y empoderamiento de jóvenes para reivindicar sus derechos<sup>263</sup>.

Sin embargo y, aunque no hay duda de la importancia de una estructura social fuerte para articular demandas, el liderazgo del Estado, en el ejercicio responsable del poder, es fundamental para establecer cambios estructurales, no sólo para garantizar derechos, sino para moldear comportamientos, percepciones o demandas en la población en general, en relación con los nuevos miembros que se van incorporando a la sociedad. El Estado dominicano, a pesar de sus limitaciones, tiene sin lugar a dudas el poder de orientar el modo en que se incorporan los que provienen de afuera o comunidades históricamente excluidas de origen

---

<sup>263</sup> Entrevista directora de organización social, San Pedro de Macorís, 17 de junio 2016, organización de atención a población inmigrante, enfocada en las comunidades de inmigrantes históricos en los bateyes de la región este del país.

foráneo, indefinidamente extranjeras, entre otras minorías, para construir las bases de una cohesión social real.

En manos del Estado está asumir el liderazgo para desarrollar políticas de integración de acuerdo a patrones de justicia, derechos ciudadanos y equidad social, u optar por lo contrario; y las políticas de *laissez faire* se alinean con lo segundo.

Castles plantea que una política migratoria es exitosa en tanto es capaz de obtener la aprobación de los actores en los diferentes niveles y esferas de gobierno, pasando por procesos de negociación exitosos. Salvando las distancias en cuanto al modelo institucional dominicano, podríamos decir en cuanto a la dimensión de procesos, que la Ley 169-14 fue exitosa, en lo que concierne al proceso de conciliación a que fue sometida en relación a los actores e intereses afectados, a pesar de las deficiencias del proceso de concertación social que comentamos.

Castles en la descripción de este marco de los procesos, ahonda en algunas características que suelen ser comunes de los Estados menos democráticos, en tanto los intereses opuestos son más fuertes y visibles. Esto es, estos intereses permean más la política de Estado y las instituciones son más débiles<sup>264</sup>.

Esta postura se complementa por el institucionalismo en cuanto a variables de fortalecimiento institucional, el cual toma como una de ellas el hecho de tener más o menos apertura a la presión popular, pero también el tipo de procesos de decisión, más o menos transparentes para tomar decisiones.

Weaver & Rockman afirman además que en los Estados democráticos en general la vulnerabilidad que demuestre frente a las presiones sociales determinará su capacidad de implementar políticas públicas ambiciosas, de largo tiempo, que imponen pérdidas a grupos específicos<sup>265</sup>. En ese caso solo podrían ser entonces aprobadas políticas públicas en las que nadie pierda, aunque un grupo gane, para que al final el balance público sea positivo. Sin embargo, esta posición no toma en cuenta que existen unos grupos de interés que pesan más

---

<sup>264</sup> CASTLES, Stephen, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", Repensando las Migraciones, PORTES, A., DEWIND, J., coord., México 2006, 33-66, Óp.Cit 6.

<sup>265</sup> WEAVER Kent & ROCKMAN Bert (1993), "Do institutions matter?", Washington, D.C. Brookings Institute Inc.

que otros, por tanto, aunque haya uno que pierda, la política puede seguir en marcha, dependiendo del peso específico del perdedor.

En nuestra ecuación, ¿quién tiene más poder? Hasta el momento han tendido a ser los grupos neo nacionalistas, y aunque la sociedad civil, como dijimos, tomó cierta fuerza, una vez el tema de los derechos de los migrantes salió de nuevo de la agenda pública, ésta parece debilitarse por momentos. Lo más importante a determinar en una política como esta, convertida en un conflicto político de posicionamientos extremos, es que cuando uno gana, el otro siempre pierde.

Por otro lado, los objetivos que se manifiestan en la formulación de las medidas de gobierno y normativas que hemos analizado, son vagos. En cuanto a la política de regularización, el fallo más evidente en esta línea es que no queda claro hacia donde lleva la legalidad después del PNRE.

En cuanto a la Ley 169-14, al margen de los problemas de implementación en torno al grupo A, prevaleció la voluntad para resolver el problema de dos actores, gobierno y sociedad civil. La situación del grupo B no está tan clara y la ley no parece haber resuelto su situación. En efecto, la norma plantea un procedimiento complejo y restrictivo en cuanto a los plazos de inscripción y no queda claro cómo se materializará un eventual procedimiento de naturalización.

Estos elementos nos parecen llevar a concluir que el objetivo real de estas normas era social o humanitario, sino que parecen tratarse de un instrumento político y no tanto de política pública, según la definición que dimos en los capítulos iniciales. No se tratarían de instrumentos diseñados para responder un problema social y económico identificado. En cambio, los actores han validado esta hipótesis, afirmando que la ley fue la solución política a una crisis institucional de coyuntura y el PNRE un instrumento útil, para, de forma más o menos sutil, resolver una larga controversia en torno a la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes de origen haitiano.

Ello no quiere decir que no se extraigan los elementos positivos de las mismas y, reconociendo los pasos dados, aprender las lecciones que estas medidas nos permiten rescatar. En efecto el esfuerzo de las instituciones del Estado para poner en marcha el primer plan de

regularización de extranjeros debe reconocerse, para, a partir de aquí, construir una política migratoria que mire al futuro del país.

Sin embargo, debido a una variedad de causas, desde la debilidad institucional hasta una frágil voluntad política, movida inicialmente más por presiones externas que por una voluntad política real, en particular en torno a la ley 169-14, provoca que persistan las dudas, particularmente de los expertos y de la comunidad internacional, sobre su sostenibilidad y viabilidad de los programas diseñados como una herramienta de integración de migrantes<sup>266</sup>.

Por el momento hemos de ver qué rumbo se toma después de la primera fase del PNRE y el seguimiento a la ejecución de la Ley 169/14. Es importante retomar el debate nacional para dar una solución al problema histórico de los inmigrantes vulnerables en los bateyes en el marco de un diálogo migratorio más amplio. Para entablar dicho diálogo es necesario pensar un marco en el cual se puedan analizar las políticas a poner en marcha y régimen migratorio existente en el país.

En cuanto al procedimiento respecto la PNRE es importante resaltar que se ajustó para garantizar un mayor impacto, ya que, a medio camino durante su ejecución, se flexibilizaron los medios de prueba, ya que, de otro modo hubiera podido ser mínimo en relación con las expectativas y los costos del programa, lo que hubiera supuesto un visible fracaso. Así, a todas las personas que acreditaron su identidad con un pasaporte, cédula o acta de nacimiento de su país de origen se les otorgó algún tipo de estatus.

En este proceso sin embargo no se consideraron “fichas históricas” dadas a por parte de los ingenios y de la dirección de migración a los viejos braceros haitianos de los ingenios azucareros, que son parte de la historia migratoria dominicana. El Decreto 327-13 no permitía como medio de identificación para ingresar al proceso de regularización, otro documento diferente a un acta, cédula o pasaporte de país de origen, siempre que fuese verificado como legítimo por las autoridades<sup>267</sup>. Como consecuencia vimos que, del análisis de las entrevistas

---

<sup>266</sup> Frank Báez, Comentarios al PNRE y Ley 169-14, Seminario Taller “Administración Pública y Gestión Migratoria: Una Visión de Futuro”, Santo Domingo, 18-20 noviembre 2015.

<sup>267</sup> Artículo 12 d) Decreto 327-13 establece que el extranjero deberá acreditar su identidad, a través de diferentes opciones, entre ellas “un documento que pueda ser verificado como legítimo por la autoridad y que sirva para la identificación del extranjero solicitante” Un ejemplo hubieran podido ser los carnés antiguos de identificación, portados actualmente por los migrantes del sistema de braceros sin documentación de país de origen (anexo 12).

a los inmigrantes, contrastadas con las de sociedad civil, confirmamos que fue ese el motivo principal por el cual estos inmigrantes antiguos no accedieron al Plan, algunos de los inmigrantes más vulnerables.

Por tanto, no pareciera que el Plan haya considerado la situación de vulnerabilidad e incertidumbre documental de los inmigrantes del sistema migratorio antiguo de braceros, situación que precisamente provocó la controversia que sustenta la Sentencia 168/13 de TC. Entrando en la teoría causal de las políticas públicas, el elemento detonador y entendemos por ello que debería haber sido causal de la Ley 169-14 y del PNRE, fue el hecho de que esos migrantes en su mayoría no tenían un documento de identidad de Haití, creando la situación en la que se vio avocada Juliana Deguis por razón de la situación legal de sus padres.

Como hemos visto en capítulos anteriores en esas comunidades, la identificación usada eran los carnés o “fichas” emitidas por los ingenios, en su mayoría estatales, hasta los años 80 del siglo XX. Sabiendo esto, parece claro que, si de regularizar la situación de los migrantes vulnerables como una política social y de integración se hubiese tratado, y no únicamente de dar un carné temporal a trabajadores migrantes, hubiese sido sencillo permitir como documento de identificación específico del sistema migratorio dominicano, la ficha de los ingenios azucareros que un día fue considerada documento válido para la vida en el país de esos trabajadores.

Otro de los obstáculos principales al procedimiento y que resalta el sector empresarial, es el problema endémico de la falta de documentación civil o de identidad de país de origen que todavía afecta a un gran número de inmigrantes irregulares de origen haitiano. Siendo éste un requisito razonable y válido, en el contexto de la migración haitiana en República Dominicana ha sido el primer filtro para muchas personas acceder al plan de regularización<sup>268</sup>.

Por otro lado, un elemento positivo a rescatar de esta primera iniciativa de regularización masiva en República Dominicana, es el gran despliegue de centros de registro en todo el país, que, con todos los retrasos y los graves problemas de gestión que han sido resaltados por los

---

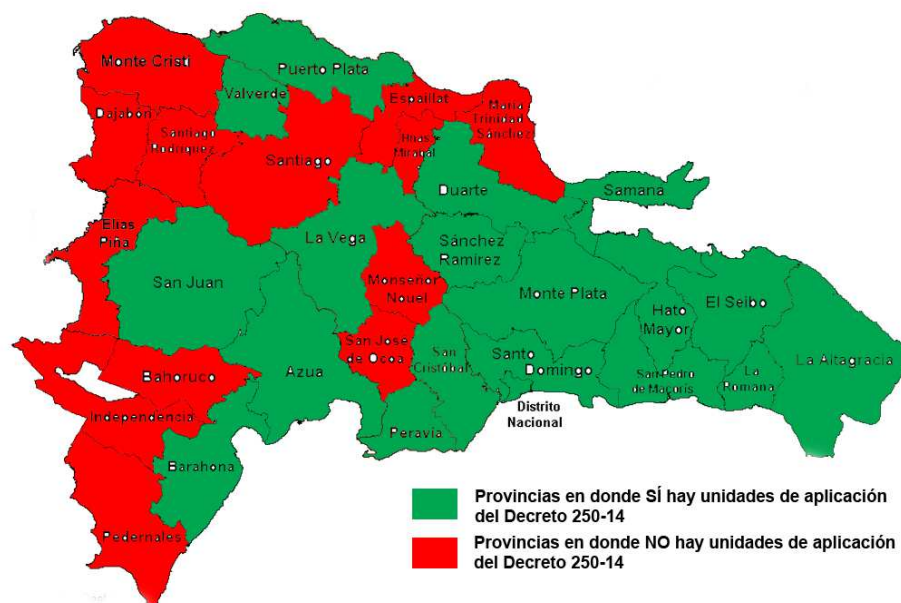
<sup>268</sup> Entrevista a ex director de COPARDOM, Santo Domingo, 5 septiembre 2016, según quien la falta de documentos de identidad o acta de nacimiento fue el mayor obstáculo encontrado entre la población para no acceder al PNRE.

actores, así como los obstáculos de documentación de país de origen, permitió que aún se lograra registrar a un número considerable de inmigrantes en todo el territorio nacional.

A modo de cierre, como decimos, otra cosa es que se atacara el problema social más claro que provocaron estas normas y que existan dudas sobre si su objetivo es la integración de inmigrantes o la provisión de carnés temporales para trabajadores extranjeros. Es cierto que de hecho el PNRE realmente inició su ejecución una vez aprobado el reglamento de la Ley 169-14 dirigido al grupo B, quienes recordemos debían pasar primero por el PNRE. A septiembre de 2014 el despliegue al nivel nacional de las oficinas de PNRE era ya considerable, el cual terminó de consolidarse en los últimos meses de 2014 con 25 oficinas distribuidas en las diferentes gobernaciones provinciales por todo el territorio nacional.

Mapa 3

**Implementación Ley 169-14**  
**Unidades de Aplicación del Ministerio de Interior y Policía (MIP)**  
 12 septiembre 2014



Fuente: Sistema de Naciones Unidas. Documento de observaciones a la Ley 169-14 y PNRE (GB)

Desde un análisis de Estructura Social y teoría causal el plan no parece haber tenido éxito como programa social hasta el momento. Sin embargo, desde una ecuación de costo-beneficio, se logró registrar a 288.466 personas de un total de 458.233 inmigrantes en el país. De ese número, considerando la dificultad de cuantificar la inmigración irregular, se calcula que puede estar en un número, sin duda contrastable, pero orientador, de 422.443



personas. De los registrados en el Plan, 239.956 obtuvieron algún tipo de documento temporal, la mayoría, como vimos, un carné provisional por uno o dos años sin un estatuto migratorio definido, y una minoría, 5.993 una residencia temporal. Si el problema a atajar fuese la irregularidad migratoria únicamente (en cuyo caso no se entiende la vinculación con la Sentencia 168/13 más allá de la reafirmación como extranjera de Juliana Deguís), éste lo podríamos calificar como exitoso.

Así, si las 422.443 personas en situación migratoria irregular como el problema público identificado, se les ha dado una solución, sin entrar a evaluar ahora la idoneidad de la misma, a 239.956 personas. Esto significa que el 56,8% de la población inmigrante irregular tiene una posibilidad de algún tipo de estatuto legal en el país. Como decimos, todo dependerá de la segunda fase de ejecución del PNRE, tanto para inmigrantes como para descendientes. Desde esta perspectiva, considerando que se trata de una iniciativa noble para el Estado dominicano y las dificultades de documentación de identidad de la población meta, se puede considerar exitoso. Eso no quiere decir que no se evalúe el procedimiento y el impacto del mismo para mejorar la ejecución de planes similares futuros.

En cuanto la Ley 169-14, en concreto al grupo A, las entrevistas nos muestran a un Estado burocrático cuyos procedimientos son capaces de obstruir o retrasar la ejecución de normas. Aunque la ley fue formulada con cierto grado de vaguedad, lo que permitió a una institución autónoma del Estado, la JCE, actuar de forma aparentemente contraria a la voluntad del legislador, si atendemos a las entrevistas realizadas a actores clave en torno al proceso de decisión de la Ley y a las declaraciones públicas del propio presidente Medina y su equipo<sup>269</sup>. En todo caso, los procedimientos administrativos complejos, arbitrarios y contradictorios puestos en marcha por la JCE no parecen responder al modelo Estado orientado al servicio al ciudadano que se trata de impulsar, reflejado en los instrumentos de cooperación firmados por el Gobierno dominicano con la Unión Europea.

En cuanto a lo que la Ley 169-14 y el Decreto 327-13 establecen en relación al grupo B, deja un cúmulo de interrogantes, por un lado, respecto a las 8.755 personas que lograron inscribirse, a pesar de los obstáculos que hemos descrito en cuanto a sus derechos y

---

<sup>269</sup> Una informante clave de sociedad civil y activista de derechos humanos, relata que se entrevistó con autoridades dominicanas involucradas en la redacción de la ley en una reunión internacional en las NNUU quienes les compartieron espesamente que la intención era que los documentos civiles se les restituyeran de forma automática y se resolviera definitivamente la situación de las personas de grupo A.

expectativas de vida, y un eventual proceso de naturalización. Por el otro, los actores vinculados con este grupo o conocedores de su situación, muestran gran preocupación por los miles de posibles e indeterminados beneficiarios por identificar. Sin una norma especial para este grupo, al igual que para los inmigrantes antiguos de los bateyes, este tema no puede resolverse con los instrumentos de política pública que se formularon e implementaron.

Por otro lado, como manifestó la sociedad civil en su momento como un problema de concepción, tanto discursivo y ético, como de ejecución, fue el hecho de que, al disponer la regularización migratoria como pre-requisito para optar por la naturalización en el caso de las personas del grupo B, mezclaba dos temas que, como veíamos, están relacionados ideológicamente para algunos sectores: la regularización migratoria y el derecho a la nacionalidad, lo cual crea confusión y dificulta la implementación de los programas diseñados para cada problema. En efecto, ambos problemas se mezclaron en tiempo de implementación y en procedimiento lo que resultó en la desprotección de un gran número de personas y saturó la capacidad de implementación del gobierno.

Pasando al ámbito político de las decisiones y su impacto en la implementación de las políticas, durante la implementación de las normas las diferentes instituciones del Estado manifestaron claramente diferentes agendas, objetivos y lecturas de las mismas, lo que resultó en los obstáculos administrativos y defectos estructurales de gestión descritos por la sociedad civil y la población meta que han condicionado en gran medida el resultado de las normas.

No olvidemos que la Sentencia 168/13 del TC profundizó el problema de los descendientes de inmigrantes de origen haitiano que se venía gestando desde años atrás. Al entrar el problema en la agenda de gobierno, el ejecutivo trató de buscar el difícil consenso de todas las fuerzas políticas, aunque no sociales, para lograr una solución política y jurídicamente viable. La Ley 169-14 se trata de una solución producto de la negociación, por lo tanto, tiene objetivos más o menos ambiguos y se mueve en un terreno entre la legalidad vigente y la inconstitucionalidad.

Muestra de dichas ambivalencias reflejadas en el propio texto de las normas es que, recordemos, que, según el Decreto 327-13 se acogerían a dicho plan sólo los descendientes de inmigrantes ya registrados y/o con documentos civiles, como siempre habían previsto los grupos nacionalistas. Ello nos da indicios hacia los argumentos que apuntan al hecho de que

se trataba principalmente de una herramienta política para resolver el tema de la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes. Recordemos el artículo 8 *in fine* del decreto:

Artículo 8. "Sujetos a regularización. Puede acogerse al Plan aquel extranjero radicado en el país que (...) Párrafo: (..) los nacidos en territorio de la República Dominicana hijos de padres extranjeros en condición migratoria irregular a quienes no les correspondía la nacionalidad dominicana conforme a la normativa vigente, le asistirá la potestad de acogerse a un proceso especial para la naturalización de hijos de madres extranjeras no residentes, inscritos en el Registro Civil".

Solo en la Ley 169-14 posterior es que se extrae el caso de las personas con registro civil (grupo A) para acogerse a un procedimiento, aparentemente sencillo, si no de restitución, si de acreditación de la nacionalidad y, como sabemos, se incorpora el complejo procedimiento al que deberían acogerse el grupo B de no registrados, antes no previstos, a través de la ley especial y excepcional, según la calificó el presidente.

En los momentos iniciales después de la aprobación de la Ley 169 la valoración fue positiva y expectante, tanto al nivel nacional como internacional y los esfuerzos del poder ejecutivo al nivel presidencial para dar una solución "humana" al problema fueron ampliamente reconocidos. No obstante, como vimos, los organismos internacionales desde el inicio manifestaron su preocupación por el mismo diseño de ambos instrumentos, que ya vaticinaba los graves problemas de implementación e impacto que se experimentaron, particularmente en torno al grupo B y a los inmigrantes vulnerables de los bateyes. Los actores entrevistados manifestaron preocupación en torno a la eficacia y sostenibilidad de ambos procesos.

En cuanto a la lectura de los objetivos de los instrumentos diseñados, ésta depende en gran medida del grupo de interés abordado. Para unos el PNRE fue un simple instrumento de legalización de trabajadores migrantes temporales, para otros, una herramienta de integración y de desarrollo social. Para unos, la Ley 169-14 fue un mal necesario, para otros, una ventana de esperanza hacia la inclusión.

## 2. EL MODELO MIGRATORIO DOMINICANO: DECISIONES PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN

No debemos ver los instrumentos normativos objeto de análisis como un fin, sino como parte de una misma obra, donde cada escena tiene sus particularidades, como lo tuvieron los distintos momentos históricos que hemos descrito, pero todas las escenas son parte de una misma historia. Así, vemos que en efecto el proceso estudiado de toma de decisiones en materia de inmigración y ciudadanía en el periodo estudiado de quince años (2001-2016), es sólo un capítulo de una historia de discriminación y exclusión institucional de un perfil mayoritario de inmigrantes, cuyos elementos hemos ido desgranando a medida que avanzábamos en esta investigación.

Hemos hecho un recorrido por el sistema político, las instituciones públicas y la sociedad dominicanas, deteniéndonos en la relación de éstos elementos con el fenómeno migratorio, para estudiar el régimen migratorio del país. Así, si bien sabemos que generalmente los conceptos de inmigrantes y de extranjeros no son sinónimos para definir políticas públicas, en República Dominicana, como hemos visto están mezclados, tanto en el discurso público, como en las políticas llevadas a cabo.

De lo que hemos visto hasta el momento sobre la formulación, implementación e impacto de las normas estudiadas, pareciera que, a pesar de los cambios institucionales y las medidas tomadas para abordar la irregularidad e indocumentación de inmigrantes y descendientes, la política migratoria dominicana parece, por los indicios que se tienen hasta el momento, haber conservado su esencia, continuando en el camino dual entre inclusión y exclusión, dependiendo del colectivo de inmigrantes/extranjeros del que se trate.

Recordando de nuevo la definición dada de política pública concluimos que la que más se ajusta a nuestro análisis es la que Guy Peters nos brinda, por la cual se define la política pública como “la suma de actividades de gobierno, bien directamente o a través de agentes, con impacto en la vida de los ciudadanos” (Birkland 2005: 8). Bajo esta definición, en aras de preservar la claridad conceptual, su aplicabilidad práctica y evitar que acciones aisladas, sin rumbo, sean consideradas políticas públicas, podríamos concluir que “una política pública

es un conjunto de acciones de gobierno organizadas de forma sistemática que persiguen la solución de un problema público y que tienen impacto en la vida de los ciudadanos”.

Desde esta óptica, interés público definido desde las entidades de gobierno no necesariamente responde a los estándares modernos de democracia y participación ciudadana, así como de bien común. Un problema público de seguridad ha sido identificado durante décadas por las autoridades de estado fuertemente dictatoriales. Sin embargo, la segunda parte de la definición es la que marca la identificación de esta definición en nuestro marco, y es el impacto en la vida de los ciudadanos. Se entiende que el impacto positivo y entran a jugar parámetros de representación democrática y cada vez un mayor grado de participación activa de la ciudadanía en las decisiones que les afectan.

Con estos elementos, nos preguntamos ¿qué es una política de integración? De acuerdo a lo analizado hasta el momento, se trataría de una política que gestiona el régimen de derechos de las personas extranjeras que migran temporal o definitivamente al país, entendidas como agentes exógenos de una comunidad ya formada, con el objeto de establecer unos parámetros de convivencia con la sociedad de acogida.

¿Existe una política de inmigración en República Dominicana? Muchos actores sostienen que sí, pero que se ha tratado de una política encubierta, basada en la negación de derechos y en no hacer lo que le correspondía al Estado para responder a una necesidad social y proteger los derechos de una minoría. Esta política por tanto no respondería a los intereses nacionales, sino de elites económicas con capacidad de incidencia, aunque formalmente no formen parte del proceso de toma de decisiones.

¿Qué lugar les corresponde a los recién llegados en el sistema social y político del país? Esperamos que, si hemos tenido algún éxito, el lector o lectora tenga ya una idea bastante clara. Respondamos tratando de dar contenido a otra pregunta: ¿qué relación tienen los conceptos manejados de integración y su aplicación a la realidad dominicana? La tabla siguiente nos ayuda a sintetizar las conclusiones sobre el tema:

**Tabla 16**  
**Variables de Análisis Modelo de Integración**

Variables de inclusión en una sociedad	Contenido	Variables para República Dominicana
Sujeto de integración	Quien se integra y en calidad de qué	Predomina el régimen de trabajador extranjero, no de migrantes como sujetos sociales y sujetos de derechos
Igualdad efectiva de derechos	Entre autóctonos y extranjeros, en relación a qué derechos y cómo se hacen efectivos	Derechos reconocidos a los extranjeros de acuerdo a su categoría migratoria. No se reconoce inmigración no laboral desde una perspectiva social y de derechos humanos y de construcción social
Igualdad de oportunidades	Dimensión de integración política, dando un paso más hacia una ciudadanía efectiva en términos de cohesión y justicia social entre autóctonos y extranjeros	Régimen de nacionalidad progresivamente restrictivo en relación a la inmigración. En 20 años se ha pasado de un régimen caso puro de <i>ius soli</i> a uno mixto en el que solo los hijos de residentes permanentes pueden acceder a la nacionalidad dominicana de origen
Participación de los inmigrantes en la vida política y social	Participación: (a) plena desde la ciudadanía legal vinculada con la nacionalidad; o (b) a través de procesos vinculados con la participación de los inmigrantes, desde la ciudadanía cívica	Participación política solo de los nacionales dominicanos
Gestión del pluralismo cultural, religioso y lingüístico	Promoción de la tolerancia, sus límites y manifestación del valor público de la diversidad	El Estado no ha tomado el liderazgo que le corresponde en la prevención de la discriminación frente a personas de raza negra y de origen haitiano
Nivel de aceptación (o no) de nuevas minorías	Como tales o comunidades vinculadas con la inmigración	El Estado ha de retomar una política de reconocimiento de las minorías étnicas, raciales, sociales y culturales, desde el enfoque objetivo de los derechos
Nivel de cambio en la sociedad receptora	Un análisis de los cambios que deben producirse para que la integración sea posible: se debe superar la concepción de que la integración es un proceso social que sólo atañe a los que se incorporan	Se ha de analizar la relación entre el Estado y la sociedad y estos con los inmigrantes/extranjeros (Tipo de Estado y sistema político)  Construcción de un dialogo nacional y el diseño de herramientas para una sociedad inclusiva hacia los inmigrantes en un proceso hacia la construcción bidireccional

Fuente: Elaboración propia

Hemos sostenido que en República Dominicana la integración de inmigrantes no responde a una política pública como la descrita, sino que ésta ha sido el resultado de una serie de acciones a menudo puntuales, casi siempre resultado de una coyuntura específica o crisis política, aunque siguieran un patrón. Se trata fundamentalmente de decisiones políticas y como tal, son producto de negociación y consensos entre las elites del Estado, las cuales son, como decimos, a menudo de coyuntura, aunque la política de nacionalidad y derechos de los

migrantes, parece haber respondido a un plan o cuanto menos, a un patrón claro de restricción progresiva de derechos de los inmigrantes y sus descendientes, según los indicios estudiados.

En relación al resto de países de la región, la República Dominicana parte de unas características comunes y otras definitorias de su carácter insular. No olvidemos que los países latinoamericanos son países de inmigración más o menos reciente y que se caracterizan por una diversidad étnica y cultural, producto de la inmigración que en diferentes oleadas históricas ha conformado los Estados latinoamericanos, de mismo modo que el resto de los países del continente americano, con otra historia y tradiciones culturales únicas. Si bien cada país tiene sus propias especificidades, el movimiento en pro de la integración latinoamericana nos recuerda que el rasgo predominante en la región en la mayoría de los países es que se comparte hispanidad, que la constituyen elementos culturales e históricos muy propios, con el reconocimiento de las peculiaridades de los pueblos indígenas. Se da en la región un tipo de Estado predominante, orgánico, pero débil y fuertes sistemas presidencialistas. Sin embargo, en la isla La Española, Haití no ha formado parte de esta hispanidad, del mismo modo que tampoco lo han hecho otros países del Caribe, mientras que República Dominicana la ha reivindicado como una señal de identidad propia frente al vecino occidental de la isla.

No son pocos los regímenes al nivel global que han tendido históricamente a promover la inmigración de países culturalmente afines con los que mantienen lazos históricos. Por eso el régimen dual migratorio *per se* de República Dominicana desde una perspectiva sociocultural es un patrón común al nivel de políticas migratorias comparadas. Tampoco es infrecuente encontrarnos con países, algunos más democráticos que otros, que deliberadamente han mantenido regímenes migratorios donde se ha priorizado un tipo de inmigración laboral de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo. Pero la práctica comparada también nos ha demostrado que muchos inmigrantes temporales permanecen en el país de inmigración y van adquiriendo derechos progresivamente, en particular en estados con instituciones sólidas, cultura de derechos y democracias consolidadas, donde se favorece la participación y concertación social. En estos países, al menos al nivel institucional, se ha dado un grado aceptable de integración económica y de reconocimiento de derechos y teóricamente, con acceso a oportunidades. Sin embargo, no podemos negar que, como Cartles plantea, los fallos se producen en todo tipo de países y en muchos de aquellos ampliamente protectores de derechos, persisten desafíos en integración social y cultural, aunque los pasos mínimos contra

la exclusión se hubiesen dado, eso adelantaron. Es más, en torno a los derechos mínimos de igualdad y dignidad, los sistemas duales empiezan a dejar de tener sentido.

En República Dominicana esta dualidad está provocada por un mercado de trabajo que se aún requiere de un alto número de inmigrantes irregulares de baja calificación, alimentado por la vulnerabilidad en la que se encuentran estos inmigrantes, en su mayoría haitianos, que pasa por los factores expulsión en Haití. Uno de los temas de fondo que perduran son las reminiscencias del antiguo sistema migratorio de braceros en los bateyes a lo largo de la geografía nacional, basado en la discriminación y la exclusión. El Estado debe tomar un papel de liderazgo en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y de derechos humanos que esta situación provoca. Un ejemplo nos lo muestra un inmigrante haitiano que reside en el país desde hace 20 años junto con su mujer, a quien conoció en un batey, quien no ha logrado registrar a ninguno de sus hijos, ni como dominicano ni como haitiano. Ello genera una indocumentación intergeneracional y aislamiento de toda la familia, porque como muchas otras en los bateyes dominicanos, ni él ni su mujer tienen documentos. Ésta es, resultado de su vulnerabilidad, su percepción de la administración dominicana después de un largo proceso de intento de registro de sus hijos durante años:

*“Ellos tienen la información. Estamos pisados, no podemos decir nada, te maltratan y no puedes decir nada....”*

(Testimonio de inmigrante indocumentado en la comunidad de El Botecito, Hato Mayor, 3 de diciembre 2013)

Como está diseñado en la actualidad el sistema no promueve la integración de inmigrantes, a pesar de ser un país de inmigración. Su dualidad viene marcada por los perfiles migratorios, apoyada por la legislación que acoge un régimen diferente de derechos en base al perfil de los inmigrantes. Las leyes del mercado de trabajo hacen el resto.

El Estado no ha tenido la capacidad de controlar la contratación irregular, sean los inmigrantes de un perfil u otro. Esta tendencia la observamos por ejemplo en el gran incremento de la inmigración proveniente de Venezuela, la cual se encuentra en la irregularidad en una gran proporción, al igual que la haitiana<sup>270</sup>. Esto significa, de nuevo, desprotección en cuanto a los derechos laborales y el acceso a la seguridad social. Sin embargo, los inmigrantes irregulares

---

<sup>270</sup> CDN Noticias, “Venezolanos piden al gobierno dominicano un plan de regularización” <http://www.cdn.com.do/noticias/nacional/2016/09/11/venezolanos-piden-al-gobierno-dominicano-un-plan-de-regularizacion/>.



cualificados en zonas urbanas, que es el perfil por ejemplo venezolano, optan por contratar con su pasaporte venezolano, servicios de salud privada y pueden realizar la mayoría de sus gestiones con este documento. Pareciera que el Estado desde hace años ha delegado en el mercado su papel regulador del sistema migratorio.

Al mismo tiempo además de las normas principales objeto de esta investigación, que tienen como hemos visto, numerosas luces y sombras, hemos de reconocer algunos pasos positivos dados hacia la adquisición de derechos. Recordemos la reciente aprobación del Decreto 96-16 en torno a la posibilidad de incorporar a las personas registradas en el PNRE en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)<sup>271</sup>. Sin embargo, en el Estado mínimo actual las leyes del mercado laboral no se han alterado debido a esta norma. En tanto el Estado no ponga en marcha políticas activas de incentivos para la contratación regular, muchos empleadores continuarán sin contratar formalmente a los inmigrantes, ahora regularizados. Lo que sí es un hecho tangible es que los inmigrantes regularizados por regla general están protegidos contra la deportación, lo cual les da en efecto cierta estabilidad y tranquilidad.

### 3. INICIANDO EL CAMINO HACIA LA GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

A lo largo de este ejercicio hemos ido deduciendo que las políticas migratorias del Estado dominicano según han sido diseñadas y ejecutadas en los últimos años, no resuelven la crisis de gobernabilidad existente en torno al fenómeno, en concreto a los temas vinculados con la integración y la ciudadanía.

Las medidas que se tomaron después de la Sentencia del Tribunal Constitucional fueron paliativas y fueron el primer paso hacia la resolución de un problema de irregularidad crónica de un gran grupo de población, para cuya resolución definitiva es necesario aún poner en marcha políticas específicas de seguimiento y de reajuste, aunque aún se deben concluir las evaluaciones de impacto pertinentes.

---

<sup>271</sup> Artículo 1 Decreto 96-16 en cuanto a los documentos requeridos para la inscripción del extranjero en la Tesorería de la Seguridad Social: "En caso de extranjeros: Cédula de identidad o carnet expedido por la Dirección General de Migración, o documento definitivo emitido por el Ministerio de Interior y Policía en el marco del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros para los migrantes que califiquen como afiliados al SDSS, o el pasaporte con visado de trabajo vigente."

Si bien estas acciones han sido reconocidas, no deben ser aún motivo de complacencia. La inexistencia legal y política, así como la vulnerabilidad extrema de miles de personas de origen haitiano e inmigrantes irregulares que viven de forma permanente o han nacido en el país, continúa. Estas personas están siendo condenadas a la ilegalidad perpetua.

Al mismo tiempo es indudable que un gran número de inmigrantes y sus descendientes han podido regularizarse o naturalizarse y a muchos, mirando las iniciativas con optimismo y confianza, les será restaurada su nacionalidad al final del proceso. Sin embargo, tampoco hay duda de que un gran número continuará en la indocumentación. Para la solución de esta situación, es necesario que el tema de la indocumentación, vuelva a considerarse un problema público, y un problema de gobierno, y considerar factores que los procesos de regularización y naturalización no han contemplado. Así, los procedimientos no prevén que la situación de estas personas amerite medidas realmente de excepción, ya que no existen herramientas a corto y mediano plazo, tanto políticas como normativas e institucionales, para desenredar la madeja de factores causales que hacen virtualmente imposible la legalización y/o naturalización de los excluidos entre los excluidos: los indocumentados históricos, muchos de ellos apátridas, como han sido calificados por una buena parte de la comunidad internacional.

Ellos, los indocumentados históricos, no son visibles, por lo que no existen datos cuantitativos fiables sobre ellos, lo cual no significa que no se trate de un problema social solucionable con una planificación y diagnóstico apropiados de los problemas vinculados al mismo y sus causas.

Las medidas recientes de regularización pueden fracasar como instrumento de integración si no se revierte la tendencia a la exclusión y el no reconocimiento de derechos. El incierto final del plan de regularización iniciado parece responder al patrón hacia la tendencia al *status quo*. Así, una regularización real y plena, orientada hacia la integración, implicaría un impulso a las reformas en cuanto a la modernización y facilitación de los procedimientos administrativos, reforma del mercado laboral, de seguridad social y del sistema de fiscalización de los derechos de los trabajadores. Estableciendo mecanismos de control e incentivos el mercado de trabajo, reduciría notablemente la inmigración irregular, lo que contribuiría enormemente al sistema impositivo y el respeto al estado de derecho en sectores donde la mano de obra extranjera no cualificada, en caso de existir mano de obra nacional,

no sería competitiva en igualdad de condiciones laborales con la nacional, por el contrario, se convertiría en un desincentivo para el sector empresarial.

Si bien las iniciativas públicas y las agendas políticas y sociales tienden a tener una inercia de seguimiento, en particular cuando la inversión estatal ha sido alta, puede ocurrir que, dado que éstas son resultado de una coyuntura de presión internacional y parecen haberse desviado tendencia histórica al silencio, la exclusión y la irregularidad, la voluntad política puede debilitarse ahora que la presión internacional ha descendido y dichos programas se agoten. Si es el caso probará la hipótesis de los más escépticos que consideran que el objetivo real de estas normas era acallar las críticas internacionales y dar apariencia de solución, sin atender realmente al problema social y a sus causas. Veremos que nos demuestra el futuro próximo.

En este desencuentro entre los hechos y los discursos, la planificación y la realidad, la legislación no prevé ninguna figura que permita una válvula de escape hacia vías ordinarias de regularización migratoria, como puede ser en otros países la figura del arraigo. El diseño del PNRE y las deficiencias en su implementación amenazan su sostenibilidad que constituya un hito que cambie profundamente la situación de los inmigrantes en el país.

Esta sostenibilidad pasa por una institucionalidad migratoria fuerte, políticas integrales con visión de desarrollo y por la despolitización de la gestión de la migración, lo que implica su *de-securitización*. El fracaso en producir una política migratoria de estas características pone en peligro la senda iniciada hacia la estabilidad del crecimiento y la gobernabilidad democrática del Estado y sus instituciones, agrandando aún más la brecha de la desigualdad, la gran deuda social y de desarrollo del país.

Concluyendo, viendo posibles escenarios vemos que la continuidad, mejora y profundización de las medidas adoptadas, son el paso más efectivo y viable para revertir la tendencia histórica de exclusión e iniciar a levantar las barreras contra las políticas de integración de inmigrantes.

Es necesario además realizar un análisis en profundidad de los vacíos institucionales y políticos existentes en los sectores estatales relacionados con la gestión de la inmigración, para tener herramientas suficientes de reversión del camino trazado y construir una política de Estado clara, transparente y sostenible en materia de políticas de integración. Ello sin duda

debe ser objeto de una investigación posterior, cuyos resultados arrojarían elementos complementarios a la presente, enfocada en el proceso de toma de decisiones.

En el ámbito de las causas de la irregularidad migratoria y la búsqueda de soluciones, el sistema migratorio existente no ha modificado su estructura de factores de expulsión y atracción y el disfuncional régimen de control fronterizo continúa intacto. Por otro lado, recordemos algo evidente que resaltaba Castles como una causa de fracaso en estas políticas, y es no considerar la migración como un fenómeno humano, por lo que el proceso migratorio es social, además de económico. El mismo tiene lugar a ambos lados de la frontera, desde su inicio hasta su conclusión, proceso que a menudo se repite.

Por ello la isla continuará siendo una máquina eficaz de producción de inmigrantes irregulares en un futuro cercano, muchos extremadamente vulnerables, si no se buscan soluciones innovadoras, estructurales y negociadas entre los dos países que integran La Española, que aún se miran con rencor o cuanto menos con recelo.

No existe aún una plataforma de dialogo efectiva al nivel binacional en la que los problemas estructurales sean abordados con fuerza y asertividad. Si no se abordan los factores esenciales que configuran el sistema migratorio entre dos los países, los inmigrantes irregulares continuarán llegando. Además, los abusos y la irregularidad perpetua no son un disuasivo, sólo aumentan su vulnerabilidad y las violaciones a los derechos de los inmigrantes seguirán siendo constantes.

Finalmente, sin la solución a los problemas sociales que han detonado la crisis de gobernabilidad migratoria reciente, generados por las complejas causas históricas, políticas, sociales y económicas que hemos esbozado en este trabajo de investigación, el país difícilmente y de forma limpia podrá moverse a otra dimensión de la gestión pública en materia migratoria de forma abierta y responsable en el marco de la estrategia nacional de desarrollo diseñada, en la que la migración comienza a jugar un papel<sup>272</sup>.

---

<sup>272</sup> Sra. Magdalena Lizardo, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo de República Dominicana, presentación sobre los elementos de la gestión migratoria en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Santo Domingo, 20 de noviembre 2015. Memoria Seminario-Taller "Administración Pública y Gestión Migratoria, una Visión de Futuro". Instituto Nacional de Migración República Dominicana, Santo Domingo mayo 2016, ver en [www.inm.gob.do](http://www.inm.gob.do).

Se debe abrir en la esfera pública un proceso de diálogo en el que todos los actores relevantes tengan una participación activa, en el espíritu de construcción democrática que la mayoría de la sociedad espera, ya que, a pesar de que las voces disonantes suenan fuertes, son cada vez menos y no tienen el respaldo de las urnas.

Por ello, dado que se pongan en marcha las medidas correctivas sobre las normas que hemos analizado, hay esperanza.

*“Amo las Limitaciones porque la causa de la inspiración”*

*Susan Sontag*

\*\*\*

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

### **DOCUMENTOS JURIDICOS**

Constitución de la República Dominicana, Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, 29 de noviembre de 1966, Núm. 9014. GACETA OFICIAL.

Constitución de la República Dominicana, Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, 26 de enero de 2010, Núm. 10561. GACETA OFICIAL.

Ley de inmigración No. 95 del 14 de abril de 1939, Publicada en la Gaceta Oficial No. 5299, Secretaría de Estado de Interior y Policía.

Ley No. 285-04 General de Migración de 15 de agosto 2004, publicada en Gaceta Oficial No. 10291 del 27 de agosto de 2004.

Ley No.659 sobre Actos del Estado Civil, del 17 de julio de 1944, publicada en Gaceta Oficial No.6114 y sus modificaciones.

“Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social” de 9 de mayo 2001.

Ley 169-14 de 23 de mayo de 2014 “Que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y sobre naturalización”.

Ley 1683 sobre naturalización de 16 de abril de 1948, modificada por Ley 4063 del 3-3-55. G.O. 7811.

Decreto Presidencial 250-14 de Aplicación de La ley N°169-14, de 23 de julio de 2014.

Dirección General de Inmigración. Reglamento de migración N°279, del 12 de mayo de 1939.

Decreto presidencial 152-87 sobre Apertura de la Frontera Dominico-Haitiana.

Decreto presidencial No. 631-11 de reglamentación de la Ley 285 de 2004 de 19 de octubre de 2011.

Decreto presidencial 327-13 de 29 de noviembre de 2013, se instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación Migratoria Irregular en la República Dominicana.

Decreto presidencial 96-16 por el que se modifica el reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social, 29 de febrero 2016.

Decreto presidencial No. 326-13 que nombra Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Migración, Gaceta Oficial No. 10737 del 15 de diciembre de 2013.

Resolución Junta Central Electoral 02/07 de la JCE de 12 de diciembre 2007.

Resolución Junta Central Electoral No.02/2007 de 18 de abril 2007.

Sentencia resolutoria Pleno de la Suprema Corte de Justicia contra Ley 285-04: Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, del 14 de diciembre del 2005. Materia: Constitucional. Recurrentes: Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM)”. B.J. núm. 1141, diciembre 2005.

Sentencia TC/0168/13 de 23 de septiembre de 2013; expediente núm. TC- 05-2012-0077, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, contra la Sentencia núm. 473/2012 dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, en fecha 10 de julio de 2012.

CIDH Sentencia resolutoria Caso de las niñas Yean y Bosico contra. República Dominicana, decidido el 8 de septiembre de 2005.

CIDH Caso Nadege Dorzema y otros contra República Dominicana, Sentencia de 24 de octubre de 2012 (fondo, reparaciones y costas).

CIDH Sentencia Resolutoria Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas contra República Dominicana, decidido el 28 de agosto de 2014.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana, Sentencia de 28 de agosto de 2014.

Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, 17 septiembre 2003.



## **PRENSA Y MEDIOS DIGITALES**

El Nuevo Diario, "Persiste campaña difamatoria contra Republica Dominicana", 9 de mayo 2007.

Diario Libre, "Piden seguir los ideales de Juan Pablo Duarte", 16 julio 2007.

Acento revista digital EFE "República Dominicana y Haití negociarán agenda de Comisión Bilateral" 28 de febrero 2012.

Hoy Digital "Niños indocumentados podrán ir hoy a la escuela" 13 junio 2012.

Fulldeto.net, "Permitirán ingreso de niños indocumentados a escuelas " 14 de junio 2012.

Diario Libre "EEUU denuncia discriminación y apatridia de haitianos en RD", 20 de abril 2013.

El Día "Medina hablará ONU solución caso haitianos, 15 de octubre 2013.

Listín Diario, "Haití consigue apoyo del Caribe contra fallo del TC, el CARICOM emitió ayer un comunicado rechazando la Sentencia", 18 de octubre 2013.

Diario Libre, "Centenares se manifiestan en apoyo a Sentencia del TC. Exigen construcción de muro en frontera", 5 noviembre 2013

Listín Diario, "CARICOM frena ingreso de RD a ese organismo, El bloque advirtió que podría llevar el caso a las Naciones Unidas", 27 de noviembre de 2013.

Listín Diario, "Martelly: fallo TC amenaza la estabilidad en el Caribe. El gobernante haitiano dijo que la Sentencia es una mala solución", 29 de noviembre 2013.

"Fallo del TC replantea las relaciones con la RD. El mandatario se refirió a la Sentencia en la reunión del CARICOM", 29 noviembre 2013.

7Dias Digital, Natalia Mármol, entrevista al profesor Cristóbal Rodríguez, "Sentencia sobre nacionalidad viola al menos cuatro artículos de la Constitución", 26 de septiembre 2013.

Tele Antillas, "El Presidente Medina se reúne con el Movimiento Reconocido", 9 de octubre 2013.

El Día, "El Presidente pidió disculpas a los descendientes de indocumentados. Medina afirma sentencia está apegada a la Constitución. Hará consultas para solucionar drama de hijos de ilegales haitianos", 9 de octubre 2013.

El Caribe Digital, "Poderes coinciden en el concepto de la nacionalidad de RD", 15 octubre 2013.

Listín Diario, "Danilo explica medidas a embajadores en RD. Gobierno busca se conozca la realidad de la sentencia del TC", 26 de octubre 2013.

El Día, Cesar Dargam, "La RD ratificó ante el Consejo de la OEA que cumplirá con sentencia. La representación dominicana puso en evidencia que críticos no habían leído el fallo del tribunal. La posición de Haití provoca un incidente", 30 octubre 2013.

El Caribe, "RD defiende ante Cariforo posición sobre Sentencia TC", 1 noviembre 2013.

Diario Libre, "Colombia usa principios sentencia TC dominicano. Dominicana con permiso de trabajo legal alumbró en ese país y le dieron nacionalidad de RD porque ella no es residente", 13 de noviembre 2013.

Listín Diario, "RD acusa a Haití de violar acuerdo a favor de diálogo", 28 de noviembre 2013.

Diario Libre, "Diversos sectores enfrentan campaña que realizan contra República Dominicana. Organismos regionales amenazan con sancionar al país por sentencia del TC", 23 octubre 2013.

Diario Libre, "CARICOM aplaza por una semana la reunión sobre el TC. Ni el organismo, ni Trinidad & Tobago ni Haití, explicaron las razones de la postergación del evento", 20 de noviembre 2013.

El Nacional, "Consejo Nacional de Migración aprueba el Plan Nacional de Regularización", 23 noviembre 2013.

CDN noticias, "Presiente Medina enmienda error y de reúne con evangélicos sobre naturalización", 1 abril 2014.

Listín Diario "TC revoca fallos concedían cédulas a hijos de haitianos", 8 de abril 2014.

24 Horas Canal Digital, "Ley 169-14 de Régimen Especial y Naturalización", 26 mayo 2014.

El Caribe Digital, "La ONU vigilará la implementación de la Ley de naturalización", 10 de junio 2014.

Diario Libre, "Ministro de Defensa cree es utopía muro en frontera, pero favorece se erija en algunos puntos específicos", Santo Domingo, 11 de junio 2014.

Diario Libre Digital, "Ban-Ki Moon Llega hoy para reunirse con presidente Medina y congresistas", 15 de julio 2014.

Diario Libre, "Ban Ki-moon llega hoy en visita oficial para reunirse con Medina y congresistas", 15 de julio 2014.

Diario Digital, "Vice de EEUU, Joe Biden, inició visita a República Dominicana", 18 de junio 2014.

Acento revista digital, "Análisis de Juan Bolívar Díaz: los nacionalistas desafían la ley 169-14", 20 de julio 2014.

Revista digital Acento, Juan Tomás Tavares, "La caja negra (negociando la pista)", 15 de septiembre 2014.

Listín Diario, "Haití pide a RD que prorrogue el plazo para la regularización", 16 octubre 2014.

Periódico Hoy, "CIDH se refirió a sentencia 168-13 del TC y ley 169-14", Santo Domingo 22 de octubre 2014.

Organización de Estados Americanos (OEA), Comunicado de prensa, "CIDH condena sentencia del Tribunal Constitucional de República Dominicana", 6 de noviembre 2014.

Listín Diario, "Queman un libro de Mario Vargas Llosa. Protesta de dirigentes comunitarios de Santiago", 14 noviembre 2014.

Listín Diario, "Suman 8.755 extranjeros inscritos para naturalización" 3 de febrero 2015.

Revista digital Acento, El origen del "cuco" de la invasión de haitianos a República Dominicana, 9 de marzo de 2015.

Listín Diario digital, "Vincho Castillo, Pelegrín y la FNP rompen con el gobierno de Danilo Medina", 22 de abril 2015.

Diario Libre, "La RD y Haití acuerdan, pero sin verse las caras. RD y Haití firman hoy tres acuerdos, pero se pospone el Diálogo Binacional", 8 de mayo 2015.

Junta Central Electoral, Comunicado de Prensa, "Informe de auditoría registro civil 1929 al 2007", 26 de mayo 2015

Bávaro News, "Plan Nacional de Regularización. Gobierno gastó más RD\$1,700 millones", 5 de julio 2015.

Revista digital Acento, "Gobierno RD defiende regularización, critica a Haití y muestra testimonio de documentado", 8 de julio 2015.

Diario Libre, "Ban Ki Moon felicita a las República Dominicana por la Ley de Regularización" Santo Domingo 16 de julio 2014.

El Dinero, "Trabajadores cañeros reclaman pensiones frente al Palacio Nacional", 20 de julio 2015.

Cristiano digital.net, "Gobierno espera OMC obligue a Haití a levantar veda a 23 productos", 6 de octubre 2015.

Listín Diario Digital, "Van 129,000 deportados en 6 meses", 14 de enero 2016.

Periódico Diario Libre, "El 23% del padrón está en nómina o en Solidaridad", 27 abril 2016.

Listín Diario, " Migración dice que ha repatriado a más de 35 mil extranjeros de 2015 hasta la fecha" 7 de mayo de 2016.

Diario Libre, "apoyan acuerdos Haití-RD; cuestionan puntos. La Unión Europea Saluda el diálogo binacional", 5 de febrero 2016.

El Día, "Haití dice no se disculpará con Republica Dominicana por críticas contra migración", 21 julio 2015.

Listín Diario, "El muro, primera medida; levantar una edificación física y tecnológica sería su primera disposición en el gobierno, incluso antes de nombrar a su gabinete", 1 abril 2016.

El Día, Dilema Cruz, "El muro de Pelegrín", 16 de abril 2016.

Acento, Revista Digital, "ACNUR reitera que existen 133.770 personas apátridas en República Dominicana y que podrían ser más", 8 enero 2016.

Diario Libre, "Piden al gobierno que elabore un nuevo plan de regularización de extranjeros", 20 de abril 2016.

Diario Libre, "Prepárense: sustituto de López Rodríguez ha sido defensor de haitianos y bateyes", 4 julio 2016.

Diario Libre, "Amnistía Internacional: República Dominicana expulsó hacia Haití más de 100,000 dominicanos", 15 de junio 2016.

CDN Noticias, "Venezolanos piden al gobierno dominicano un plan de regularización", 11 de septiembre 2016.

## **INFORMES, DOCUMENTOS DE TRABAJO, OTROS**

AQUINO, José Ángel., Juez Titular de la Junta Central Electoral (JCE), "El voto de los dominicanos (as) en el exterior", 8 de mayo 2016.

BÁEZ EVERTSZ, Frank., "Análisis descriptivo de las instituciones responsables de la gestión de las políticas migratorias en la República Dominicana", Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas" (FIIAPP), Diciembre de 2011.

Banco Central de la República Dominicana, "Remesas, mercado laboral y educación en República Dominicana: un análisis desde la perspectiva de los experimentos naturales" julio 2014.

Banco Mundial (2012), "Haití y las República Dominicana: un estudio sobre las relaciones económicas binacionales", Santo Domingo

Banco Mundial, "República Dominicana: panorama general", septiembre 2016.

Cámara de Diputados, documento de trabajo, "Insumos para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo, Documento Temático sobre Relaciones Internacionales y Política Exterior", SEREX 2008.

Centro Bonó, "Comisión Mixta Bilateral domínico-haitiana: espacio de muchos anuncios y pocas acciones", Comisión Mixta Bilateral, por el fortalecimiento institucional de las relaciones domínico-haitianas; Boletín Informativo No. 4, Julio-Agosto 2012.

CEPAL, "Sistema de Protección Social en América Latina y el Caribe: República Dominicana", Naciones Unidas, Colección de Documentos de Proyecto, diciembre 2013.

Colectivo 63 y Dominicanos por Derecho, "Desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: Análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la Sentencia del TC y de la Ley 169-14", Santo Domingo, marzo 2016.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Observaciones preliminares visita *in loco* de la Comisión Interamericana a la República Dominicana, 6 de diciembre 2013.

Comité de los Derechos del Niño, "Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de la República Dominicana", UN doc. CRC/C/DOM/CO/3-5, 6 de marzo de 2015.

Consejo de Derechos Humanos órgano de NNUU Examen Periódico Universal. Informe del Grupo de Trabajo en el 26° periodo de sesiones. Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, junio de 2014, UN Doc. A/HRC/26.

Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), "El reto haitiano en República Dominicana: Posición y propuestas del CONEP ante la presencia en el país de inmigrantes haitianos y de sus descendientes, Santo Domingo, 1 de setiembre 2008.

DIAZ SANTANA, Juan Bolívar, "Han preferido el desorden para explotar inmigrantes", 27 octubre 2013.

DIÈNE, Doudou, MCDOUGALL, Gay, "Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías sobre su misión a la República Dominicana de 23 a 29 de octubre de 2007", A/HRC/7/19/Add.5 y A/HRC/7/23/Add.3 18 de marzo de 2008.

CIVOLANI HISCHNJAKOW, Keterina "Vidas suspendidas: efectos de la Resolución 012/07 en la población dominicana de ascendencia haitiana", Centro Bonó, Santo Domingo, Noviembre 2011.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15 31 diciembre 2015. Diario Digital, Vice de EEUU, Joe Biden, inició visita a República Dominicana, 18 de junio 2014



Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM):

-----Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la República Dominicana” (ENDESA) República Dominicana Inc. Calverton, Maryland, EEUU” Junio 2007.

-----Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la república dominicana 2013”, Santo Domingo, República Dominicana. ICF International Rockville, Maryland, EEUU, Enero 2015

Dirección General de Migración (2012), “Borrador Informe del Instituto Nacional de Migración para la preparación del Plan Nacional de Regularización”. Documento de trabajo presentado a la sociedad civil y al Sistema de Naciones Unidas en junio de 2012.

Discurso presidencial, de presentación de la Ley 169-14 al Congreso, 15 mayo 2014.

EC ENI-2012 “Inmigración, Género y Mercado de Trabajo en la República Dominicana”, octubre 2013.

EC ENI-2012 “Familia, Migración y Género” octubre 2013.

Documental “El precio del azúcar” (2007),  
<https://www.youtube.com/watch?v=DaQMM0IwSho>

Gaceta Judicial “Inconstitucionalidad e ilegalidad de la circular No. 017 y de la resolución No. 012/2007 de la Junta Central Electoral”, 11 de mayo 2013.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), “Regularizations in Europe: Study on practices in the area of regularization of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU”, JLS/B4/2007/05 Final Report Vienna, January 2009

Instituto Nacional de Migración de República Dominicana, Memoria seminario-taller “Administración Pública y Gestión Migratoria, una Visión de Futuro”, celebrado en Santo

Domingo, 18-20 noviembre 2015. Instituto Nacional de Migración República Dominicana, Santo Domingo mayo 2016.

*Newlink Research* y Grupo de Comunicaciones Corripio, "Encuesta sobre el Tribunal Constitucional y la Nacionalidad Dominicana", informe final, 4 de octubre 2013.

Observaciones del Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana sobre el proceso de implementación de la Ley No. 169-14 y el Decreto No. 250-14. Documento de trabajo (anexo 14).

Oficina Nacional de Estadística (ONE), con el apoyo técnico del Fondo de Naciones Unidas para la Población, (UNFPA) "Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana" (ENI 2012), Informe General, abril 2013

Observatorio Político Dominicano (OPI), Fundación Global (FUNGLODE), "La presencia de inmigrantes en República Dominicana", 11 de septiembre 2013.

Open Society Foundations (2010) "Dominicans of Haitian Descent and a Compromised Right to Nationality", Report presented to the Inter-American Commission of Human Rights on the occasion of its 140th session

Oficina Nacional de Estadística (ONE), Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2012), Informe General, abril 2013.

RECONOCI-DO (2016), "Informe sobre desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la sentencia TC/0168/13 y la ley 169-14", marzo 2016.

RIVEROS, Natalia "El estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación", Observatorio de Migrantes del Caribe Santo Domingo, enero 2014.

Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión de Derechos Humanos, "Informe de la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana", OEA/Ser.L/V/II, Doc. 45/15, 31 diciembre 2015.

Open Society Foundations, "Dominican Republic's New Naturalization Law Falls Short", 3 junio 2014.

PRATS, Eduardo Jorge, entre otros, Hoy digital, "El derecho a tener derechos", 2 febrero 2007.

United Nations Population Fund (UNFPA), "El aporte de los trabajadores inmigrantes a la actividad económica en la República Dominicana: una primera aproximación", Estudio complementario a partir de la ENI 2012", noviembre 2013.

United Nations Trust Fund for Human Security, (UNHSTF) "Reporte de Línea de Base Programa Inter-agencial de NNUU sobre seguridad humana en los bateyes de la República Dominicana", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNICEF y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, Junio 2014.

WOODING, Bridget. y MOSELEY-WILLIAMS, Michael. "Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en República Dominicana", Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJR), República Dominicana (2004).

WOODING Bridget. "El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana" (2010) FLACSO/CIES-UNIBE, Observatorio de Migrantes del Caribe (OBMICA)

## LITERATURA

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1990), "Sistemas Políticos de América Latina", Vol II, Ed. Tecnos Madrid.

AGUILAR Luis F., "Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar", Fundación Friedrich Naumann para la Libertad Proyecto México, 2010.

APAP J., BRUYCKER PD.& SCHMITTER C. (2000), "Regularization of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study"; "European Journal of Migration and Law", Vol 2, pág. 263-308.

ÁLVAREZ ECHANDI, Isabel (Comp.) (2012), "Mirando al Norte: Algunas tendencias de la migración latinoamericana", FLACSO, Fundación Ford e Instituto para la Educación Internacional.

ARANGO VILA-BELDA, Joaquín (2015), "Las migraciones internacionales en un mundo globalizado", *Inmigrantes, el continente móvil*, Vanguardia dossier, No. 22 (2007), ISSN 1579-3370.

BAUBÖCK, R., GROENENDIJK, K., WALDRAUCH, H., (eds.), (2006), "Acquisition and Loss of Nationality, Policy Trends in 15 European States. Summary and Recommendations", European Union Report on EU-Project: The Acquisition of Nationality in EU Member States: Rules, Practices and Quantitative Developments (NATAC), Institute for European Integration Research, Austria Academy of Sciences, Vienna.

BAUMGARTNER, Frank R. and JONES Bryan D., (1993), "Agendas and Instability in American Politics", Chicago and London, England: The University of Chicago Press.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C., "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", *Desarrollo Económico*, Vol 38, Nº 150 (julio-septiembre de 1998).

BIRKLAND, Thomas A. (2005), "An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making", published by M.E. Sharpe, 2<sup>nd</sup> Ed.

BREA, Ramonina, ESPINAL, Rosario, y VALERIO-HOLGUÍN, F.,(1999), " La República Dominicana en el umbral del siglo XXI: cultura, política y cambio social", Pontifica Universidad Católica Madre y Maestra, Centro de Estudios Políticos y Sociales, Santo Domingo.

BOBROW, Davis B. y DRYZAK, Jonh S. (1987), "Policy Analysis by Design", University of Pittsburgh Press.

CASTLES, Stephen, y MILLER, Mark. J. (2004), "La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno", Universidad Autónoma de Zacatecas, Miquel Ángel Porrúa Librero-Editor.

CASTLES, S., "Why Migration Policies Fail?", *Ethnic and Racial Studies* Vol. 27 Núm 2, Marzo 2004.

CASTLES, Stephen (2006), "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *Repensando las Migraciones*, PORTES, A., DEWIND, J., (coord.), México.

CASTILLO, Pelegrín (2011), "Haití y los intereses nacionales", Ed. Santuario, Santo Domingo, ISBN: 978-9945-473-72-8.

CALVÍN C., y VELASCO, J., "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura", *Política y Gobierno*, Vol. IV, núm. 1, Primer semestre de 1997.

CANDELARIO, Ginettea, E.B., (2007), "Black Behind the Ears, Dominican Racial Identity from Museums to Beauty Shops", Duke University Press, Durham & London.

COOPER Frederick y BRUBAKER Rogers, "Identity", en *Frederick Cooper, Colonialism in Question, Theory, Knowledge and History*, University of California Press, 2005.

CAÑETE ALONSO R., y DOTEL, O. (2007). "Política Social en República Dominicana (1930-2007), ¿Inclusión o Asistencialismo?", Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J. Santo Domingo.

DE PAULA, B.X., (2011), "Historia y cultura afro-brasileña y la contribución de las poblaciones de matrices africanas en Brasil", *Estudios Históricos*, CDHRP, Año III, No. 7, Uruguay.

DILLA ALFONSO, Haroldo, "República Dominicana y Haití: Entre el peligro supuesto y el beneficio tangible", en *Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina*, núm.192, Julio-Agosto 2004.

DIAZ SANTANA, Juan Bolívar, (1996), "Trauma Electoral", Editorial AA, 2da Ed, Santo Domingo.

DURANT Jorge (2016), "Versiones y dimensiones de la migración global", Universidad de Guadalajara, Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE), México.

ETIZIONI, Amitai, "Mixed-Sanning: a "Third" Approach to Decision-Making", *Public Administration Review*, Vol 27, diciembre 1967.

FAIST, Thomas (2015), "Migración y teorías de la ciudadanía", Ciudadanía múltiple y migración, Biblioteca CIDE, Pablo Mateos editor, México.

FERGUSSON, J. (2003), "Migration in the Caribbean: Haiti, Dominican Republic and Beyond", Minority Rights Group International.

FOUCAULT, Michael, (1999), "Estrategias de Poder", *Obras Esenciales*, Volumen II, Ed. Paidós Ibérica. S.A.

GHASMANN BISSAINTHE, J., (2002). "Paradigma de la Migración Haitiana en República Dominicana, Migración, Raza y Nacionalidad", Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, República Dominicana.

HINTZEN Amelia, "Extranjeros en tránsito: La evolución de las políticas migratorias en la República Dominicana" en *República Dominicana y Haití: El derecho a vivir*. Fundación Juan Bosch (Coord), Colección Bosch, núm. 9, Santo Domingo, 2014

KINGDOM, JONH W., "Agendas, Alternatives and Public Policies", 2<sup>nd</sup> Ed. Addison-Wesley Educational Publishers (2003).

LECHNER, Norbert, " El debate del Estado y Mercado", *Nueva Sociedad* n° 121, septiembre-octubre 1992.

LEVINSTON Amanda (2005), "The regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies", Centre on Migration, Policy and Society University of Oxford COMPAS.

LOZANO, Wilfredo (2008), "La paradoja de las migraciones", Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES), FLACSO República Dominicana, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SIRM), Santo Domingo.

LOZANO, Wilfredo (2013), "La razón democrática: cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana", Ed. Búho, Santo Domingo.

LOZANO, Wilfredo, WOODING, Bridget (2008), "Los retos del desarrollo insular: desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones domínico-haitianas en el siglo XXI", FLACSO República Dominicana.

MÁRMORA, Lelio, "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en D América del Sur", *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasilia, Año XVIII, N° 35, jul./dez. (2010).

Moya Pons, Frank (1986), "El Batey. Estudio Socioeconómico de los Bateyes del Consejo Estatal del Azúcar", Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales. Santo Domingo, República Dominicana.

MOYA PONS, Frank (1999), "Breve Historia Contemporánea de la República Dominicana", Fondo de Cultura Económica, México.

MOYA PONS, Frank, "Historia Contemporánea de la República Dominicana", *Historia de las Antillas*, Vol. II. CSIC (2010).

PAYNE, J. MARK., ZOVATTO G, DANIEL, MATEO DÍAZ, M. (2006), "La política importa: democracia y desarrollo en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. Washington D.C.

PETERS, B. Guy "Evaluation and Policy Change", *American public policy: promise and performance*, Chatham House Publishers, Third edition (1993).

PETERS Guy B. y PIERRE Jon (2006), "Handbook of Public Policy" SAGE Publications Ltd, London.

PIERSON, Paul, "Path Dependency and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol 94, Núm. 2, junio 2000.

PRICE-MARS, Jean (1953), "La República de Haití y la República Dominicana", Sociedad Dominicana de Bibliófilos, Tomo II, 4ta ed. Santo Domingo.

PETROZZIELO, Alison J. (2014), "Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes en la República Dominicana", (coord.), Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo del Caribe (OBMICA) Santo Domingo.

PUIG, Max (1992), "Haití y República Dominicana, un esquema de relaciones puesto en entredicho", *La cuestión haitiana en Santo Domingo: migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y República Dominicana*, FLACSO Santo Domingo, Sede Ecuador.

RETORTILLO OSUNA, Álvaro, *et al*, "Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo", en *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, ISSN 1576-2904, núm.7 (2006).



RIVEROS, Natalia (2014), "El Estado del Arte de las Migraciones que atañen a la República Dominicana", Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA).

RODRIGUEZ LESTEGÁS, Francisco, "Territorialidad y pertenencia: la construcción geográfica de identidades", "Identidad y ciudadanía, reflexiones sobre la construcción de identidades", *Cuadernos para el Análisis* 24, Ed. Horsori, Universidad de Santiago de Compostela, junio 2008.

SALA, Davide., "República Dominicana: un Estado que cuestiona la nacionalidad de sus ciudadanos", *Afro-Hispanic Review*, Volume 32, Number 2, Fall 2013.

SASSEN Saskia (2003), "Los espectros de la globalización", Fondo de Cultura Económica, México.

SHAW Ian F., *et all* (2006), "The SAGE Handbook of Evaluation. The Purposes of Evaluation in a Democratic Society", SAGE Research Methods.

SOLIS PEREZ, Pedro C., LOPEZ VILLAREAL, Blanca, "El concepto de las anarquías organizadas y el análisis organizacional", *Revista Contaduría y Administración*, núm 197, abril-junio 2000.

TAYLOR WOODS Eric y DEBS Mira, "Towards a cultural sociology of nations and nationalism", "Nations and Nationalism", *Journal of the Association for the Study of Ethnicity and Nationalism* (ASEN), núm. 19 (4) 607-614, John Wiley & Sons Ltd. 2013.

THE WORLD BANK, The International Bank for Reconstruction and Development (1992), "Governance and Development", Washington, D.C.

VELASCO MOLINA, Mónica, "Políticas raciales en Brasil: 1862-1933", *Revista Latin@merica*, México, Vol.2, 2015.

WEAVER Kent & ROCKMAN Bert (1993), "Do institutions matter?", Washington, D.C. Brookings.

WEYLAND, Kurt (1996), "Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil", Cap. 8, *Theoretical and Comparative Perspectives* University of Pittsburg Press, Latin American Series.



## **APÉNDICES/ANEXOS**

---

### **LISTADO**

#### **Anexo 1**

Decreto Presidencial 233-91 del presidente Balaguer sobre expulsiones de inmigrantes

#### **Anexo 2**

Decreto Presidencial 201-96 del presidente Balaguer que establece la representación dominicana de la CMB

#### **Anexo 3**

Declaración sobre las condiciones de contratación de sus nacionales entre los gobiernos de la República Dominicana y la República de Haití

#### **Anexo 4**

Protocolo de entendimiento sobre procedimiento de repatriación entre Republica Dominicana y Haití

#### **Anexo 5**

Decreto Presidencial 96-16 que reconoce el derecho a la inscripción al Sistema Nacional de Seguridad Social a los inmigrantes con el documento emitido a través del PNRE

#### **Anexo 6**

Acta Núm. 4 del 18 de octubre 2002 equipo técnico de discusión de la LGM

#### **Anexo 7**

Comunicación Archivo General de la Nación Del Jefe del Estado Mayor al Secretario de Estado de la FFAA

#### **Anexo 8**

Documentos migratorios y civiles más frecuentes entregados en el sistema migratorio antiguo

Anexo 9

Cronología de eventos jurídicos en torno a la regularización y régimen de ciudadanía de inmigrantes y descendientes (2004-2014)

Anexo 10

Resolución Nro. 012/2007 de 18 de abril 2007

Anexo 11

Extractos de la Sentencia del TC

Anexo 12

Listado de personas entrevistadas para la investigación

Anexo 13

Carta presidente Danilo Medina al Congreso durante la presentación Ley 160-14

Anexo 14

Observaciones del Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana sobre el proceso de implementación de la Ley No. 169-14 y el Decreto No. 250-14

Anexo 15

Requisitos de naturalización ordinaria

## ANEXO 1

### DECRETO PRESIDENCIAL 233-91 DEL PRESIDENTE BALAGUER SOBRE EXPULSIONES DE INMIGRANTES

#### DECRETO 233-91

**CONSIDERANDO** que a consecuencia de las disposiciones contenidas en los Decretos N.ºs 417-90 y 188-91 de fecha 15 de octubre de 1990 y 14 de mayo de 1991, respectivamente, se han venido produciendo mejorías considerables en las condiciones de trabajo de los obreros de caña, tanto nacionales como extranjeros.

**CONSIDERANDO** que el Gobierno Nacional ha promovido la adopción de una serie de medidas tendientes a humanizar las labores en los bateyes, especialmente en los que son propiedad del Consejo Estatal del Azúcar (CEA).

En ejercicio de las atribuciones que me confiere el Artículo 55 de la Constitución de la República, decreto:

**Artículo N.º 1:** Se dispone la repatriación de todos los menores que hayan alcanzado la edad de dieciséis (16) años, de nacionalidad extranjera, que venían trabajando como braceros en la siembra, cultivo, corte y acarreo de la caña.

**Artículo N.º 2:** La repatriación se realizará a expensas del Estado, dispensándose a los repatriados las mayores consideraciones.

**Artículo N.º 3:** Se dispone asimismo, la repatriación de todos los trabajadores extranjeros, mayores de sesenta (60) años de edad, de los bateyes, tanto los pertenecientes al Estado como los que son propiedad de empresas privadas. A estos trabajadores se les entregarán todas las prestaciones laborales que les correspondan, de conformidad con la legislación dominicana; prestaciones que estarán a cargo de las respectivas empresas privadas o del Estado en las que laboran dichos trabajadores.

**Artículo N.º 4:** La Secretaría de Estado de Trabajo queda encargada de velar por el estricto cumplimiento del presente Decreto, para lo cual recibirá el más amplio concurso de las secretarías de Estado de las Fuerzas Armadas y de Relaciones Exteriores; de la Jefatura de la Policía Nacional y de la Dirección General de Migración.

Joaquín Balaguer



## ANEXO 2

### DECRETO PRESIDENCIAL NO.201-96 QUE DESIGNA LA PARTE DOMINICANA DE LA COMISIÓN MIXTA BILATERAL DOMINICO-HAITIANA

JOAQUIN BALAGUER

Presidente de la República Dominicana

NUMERO: 201-96

CONSIDERANDO: Que con motivo de la visita oficial a la República Dominicana del Presidente de Haití, Su Excelencia René Preval, durante los días 12 y 13 de marzo del presente año, se firmó una Declaración Conjunta en la que ambos países se comprometieron a crear la COMISION MIXTA BILATERAL conformada por representantes del sector público y el sector privado de ambos países.

CONSIDERANDO: Que es necesario designar la parte Dominicana en cuanto a la integración de dicha comisión, a fin de mantener las representaciones del sector público y del sector privado, las cuales respondan al espíritu de reciprocidad compatible con los términos de la Declaración Conjunta firmada el 13 de marzo de 1996 por los Presidentes de la República de Haití y de la República Dominicana.

En ejercicio de las atribuciones que me confiere el Artículo 55 de la Constitución de la República,

#### DECRETO:

Artículo 1.- Se designa la parte dominicana de la Comisión Mixta Bilateral Domínico-Haitiana, la cual estará presidida por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, e integrada por la Secretaría de Estado de Finanzas; la Secretaría de Estado de Industria y Comercio; la Secretaría de Estado de Agricultura; el Secretariado Técnico de la Presidencia; el Banco Central de la República Dominicana; el Ordenador Nacional de Lomé; el Centro Dominicano de la Empresa Privada (CONEP); el Presidente de la Junta Agro empresarial del Norte (CREEN); el Presidente de la Cámara de Comercio y Producción del Distrito Nacional; y el Presidente de la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO).

Artículo 2.- Las instituciones del Gobierno Central y del sector autónomo y descentralizado, así como la representación del sector privado designados como miembros de la parte dominicana de la Comisión Mixta Bilateral Domínico-Haitiana, someterán periódicamente a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores los asuntos que se deseen incluir en las agendas a examinar con la parte haitiana, apoyándola en los estudios, documentos, anteproyectos de acuerdos y convenios a ser sometidos a su consideración. La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores tiene a su cargo exclusivamente la preparación de las agendas y el calendario de reuniones con la Parte Haitiana de la Comisión Mixta Bilateral, incluyendo el intercambio de ideas y experiencias en relación con los planes indicativos nacionales y los proyectos bilaterales a desarrollarse.

Artículo 3.- La Comisión, presidida por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, queda investida con los poderes que sean necesarios para realizar las reuniones y coordinaciones interinstitucionales, a nivel nacional y con los organismos homólogos de la República de Haití que formen la Parte Haitiana de la Comisión Mixta Bilateral, con miras a dinamizar y profundizar los lazos de cooperación económica y comercial entre los dos países.

Artículo 4.- Envíese a las instituciones mencionadas en el artículo primero del presente Decreto, para los fines correspondientes.

DADO en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de junio del año mil novecientos noventa y seis, año 153 de la Independencia y 133 de la Restauración.

Joaquín Balaguer





ANEXO 3

**DECLARACION ENTRE LA REPUBLICA DOMINICANA  
Y LA REPUBLICA DE HAITI SOBRE LAS CONDICIONES  
DE CONTRATACION DE SUS NACIONALES**

La República Dominicana y la República de Haití,

Deseosas de elaborar un marco adecuado para la contratación de los nacionales de una de las Partes en territorio de la otra parte o con destino a la otra Parte;

Determinadas a combatir el reclutamiento clandestino y a controlar los flujos migratorios;

Convienen lo siguiente:

Artículo 1.- La presente declaración fija las condiciones mediante las cuales un nacional de una de las Partes puede ser contratado por personas físicas, empresas, u organizaciones de la sociedad civil de la otra Parte.



**Artículo 2.-** Para tener derecho a ser contratado dentro del territorio de la otra Parte o para cruzar legalmente la frontera con fines de ocupar un empleo en el territorio de la otra Parte, cada nacional migrante de una de las Partes deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a) Tener un documento legalmente reconocido que lo identifique como nacional de la otra Parte así como poseer el o los documentos de viajes exigidos por las leyes de ambas Partes o convenidos entre ellas;

A tales fines los Gobiernos de ambas Partes se obligan a dotar de esos documentos a sus nacionales.

- b) Tener una carta de intención por parte de alguna persona física, una empresa, o una organización de la sociedad civil, si fuere el caso, siendo necesario completar el proceso con un contrato de trabajo que habrá de comprometer al trabajador y al empleador, y deberá



hacerse de conformidad a la legislación del país receptor y conforme a las normas y a los convenios internacionales que rigen la materia.

**Artículo 3.-** Si el nacional de una de las Partes dentro o con destino al territorio de la otra Parte cumple con estos requisitos, tendrá derecho a un permiso de estadía que cubra el período indicado en el contrato de trabajo, siempre y cuando cumpla con los otros requisitos laborales y migratorios del ordenamiento jurídico de la Parte receptora.

**Artículo 4.-** Las Partes se comprometen a proteger a los trabajadores migrantes, quienes disfrutarán de los derechos fundamentales reconocidos por ellas, y a darles el mismo tratamiento laboral concedido al trabajador nacional, haciendo aplicar la ley y promoviendo campañas de información para evitar que sean objeto de explotación, sean



víctimas del tráfico de personas, o sean inducidos a actuar en la ilegalidad.

**Artículo 5.-** Ambas Partes ratifican su apego al espíritu de la Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares para los casos de esta materia que ameriten la función consular.

**Artículo 6.-** Ninguna de las dos Partes favorecerá la entrada en el territorio de la otra Parte de trabajadores contratados fuera de las normas establecidas en este documento.

**Artículo 7.-** Las Partes se comprometen a aceptar la repatriación de sus nacionales que no llenen las condiciones acordadas por la presente Declaración. Dicha repatriación se hará conforme al Protocolo sobre los Mecanismos de Repatriación suscrito entre ellas el 2 de diciembre de 1999.



**Artículo 8.-** Los diferendos surgidos en la interpretación de la presente Declaración serán resueltos en el marco de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana, o por otro medio concertado que las Partes convengan.

**Artículo 9.-** Las Partes se comprometen a proponer a sus respectivos Gobiernos los términos de esta Declaración, debiéndose pronunciar los mismos en el término de 90 días a partir de esta fecha, a fin de incorporar o no su texto en un Acuerdo posterior entre los dos países.

Hecho en Puerto-Príncipe, República de Haití, a los veintitres (23) días del mes de febrero del año dos mil (2000), en dos originales, en español y en francés, los dos siendo igualmente auténticos.

**Por la Parte Dominicana  
Del Comité Técnico  
Interinstitucional sobre los  
Asunto Migratorios y Fronterizos.**

  
**WENCESLAO GUERRERO-POU C.**

**Por la Parte Haitiana del  
Comité Técnico  
Interinstitucional sobre  
Los Asuntos Migratorios  
y Fronterizos.**

  
**JÉAN RICOT DORMEUS**



## ANEXO 4

### PROTOCOLO DE ENTENDIMIENTO SOBRE LOS MECANISMOS DE REPATRIACIÓN

Entre la República Dominicana  
Y la República de Haití  
Suscrito el 2 de diciembre de 1999

#### Resumen de Acta

Una Reunión de funcionarios de la República Dominicana y la República de Haití, se llevó a efecto en la Ciudad de Santo Domingo, Capital de la República Dominicana, el día Primero de Diciembre de 1999, por convocatoria especial hecha por los Excelentísimos Señores Presidentes de la República Dominicana y la República de Haití, Dr. Leonel Fernández y Sr. René Préval, respectivamente, e inaugurada por los Señores Cancilleres de la República Dominicana y la República de Haití, Dr. Eduardo Larorre, y Sr. Fritz Longchamp, respectivamente, así como el Tte. Gral. Manuel de Js. Florentino y Florentino, Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas dominicanas, y por el Sr. Pierre Denize, Director General de la Policía Nacional Haitiana; y han convenido las dos Partes lo siguiente en torno a los mecanismos de las repatriaciones de los ciudadanos ilegales haitianos en el territorio dominicano. Anexamos a la presente acta la lista de los participantes.

El Gobierno haitiano reconoce que el Gobierno dominicano tiene legítimo derecho a repatriar a los ciudadanos haitianos ilegales en el territorio dominicano, para lo cual ambas partes acuerdan lo siguiente para mejorar el procedimiento de dichas repatriaciones:

- a) Las autoridades dominicanas de migración se comprometen a no realizar repatriaciones durante horas de la noche, es decir, entre 6:00 p.m. y 8:00 a.m., igualmente no harán repatriaciones durante los domingos y días feriados de los dos países, excepto entre las 8:00 a.m. - 12:00 m.
  - b) Las autoridades dominicanas de migración evitarán la separación de familias nucleadas (padres e hijos menores) en los procesos de las repatriaciones.
  - c) Las autoridades dominicanas de migración se comprometen a realizar las repatriaciones que se hagan hacia el territorio haitiano, exclusivamente a través de los puestos fronterizos de Jimaní/Malpasse, Dajabón/Ouanaminthe, Elías Piña/Belladere, y Pedernales/Anse-a-Pitre. Por su parte, el Gobierno haitiano se compromete a reforzar y/o establecer puestos de inspección migratoria en esos lugares fronterizos que habrán de recibir a los repatriados.
  - d) Las autoridades dominicanas de migración reconocen los derechos humanos inherentes a los repatriados y adoptarán medidas concretas para hacer acompañar a los repatriados de sus efectos personales, así como a no retener los documentos personales del repatriado, salvo que los mismos evidencien a juicio de dichas autoridades vicios de legalidad, en estos casos serán retenidos y posteriormente enviados a la Misión Diplomática haitiana en la República Dominicana.
  - e) Las autoridades dominicanas migratorias entregarán a cada repatriado una copia del formulario individual que contiene la orden de su repatriación.
- 
- f) Las autoridades dominicanas de migración se comprometen a comunicar previamente, dentro de un plazo razonable, a las autoridades diplomáticas o consulares haitianas acreditadas en el territorio dominicano, las listas de personas



en proceso de repatriación. Esas autoridades podrán ejercer su función de asistencia consular.

- g) Las autoridades haitianas procederán al establecimiento de puestos de control migratorio a lo largo de la frontera dominico-haitiana, para evitar el flujo ilegal de sus ciudadanos hacia la República Dominicana.
- h) El Gobierno haitiano se compromete a redoblar sus esfuerzos para dotar a sus nacionales de documentos de identidad haitiana, en el contexto del flujo migratorio potencial hacia la República Dominicana.

Hecho en dos originales en español y en francés, los dos siendo igualmente auténticos, a los dos (2) días del mes de diciembre del año mil novecientos noventa y nueve (1999). Por la parte dominicana Wenceslao Guerrero-Pou Cambier, Embajador, Encargado de la División de Asuntos Haitianos, Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Por la parte haitiana, Guy G. Lamothe Encargado de Negocios, Embajada de Haití.

**MIEMBROS DE LAS DELEGACIONES  
DOMINICANA Y HAITIANA**  
Participantes en la reunión especial  
sobre mecanismos de repatriaciones de fecha  
02 de diciembre de 1999

**I-Delegación Haitiana**

1. Jean C. Augustave, Jefe de Gabinete del Ministro de Asuntos Extranjeros.
2. Guy G. Lamothe, Encargado de Negocios, Embajada de Haití en República Dominicana.
3. Pierre Denize, Director General de la Policía Nacional Haitiana.
4. Lubrenne Bien-Aime, Director General del Ministerio de Interior.
5. Ricot Ormeus, Director de Asuntos Políticos/Ministerio de Asuntos Extranjeros.
6. Jeanne Benard PIERRE, Directora del Servicio de Migración.
7. Madsen Cherubin, Ministro Consejero de la Embajada de Haití en la República Dominicana.
8. Edwin Paraison, Cónsul de la República de Haití en Barahona.
9. Jean Baptiste Bien-Aime, Cónsul de la República de Haití en Dajabón.

**II-Delegación Dominicana**

1. Lic. Wenceslao Guerrero P. Cambier, Embajador, Encargado de la División de Asuntos Haitianos, Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.
2. Lic. Danilo Díaz, Director General de Migración.
3. Lic. Rosario Graciano, Subsecretaria de Estado de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares.
4. Gral. Rafael Mélido Makfe Hoffiz, Sub-Jefe del Ejército Nacional.
5. Lic. Manuel Tapia, Subsecretario de Estado de Interior y Policía.
6. Lic. Iván Peña, Sub-Director de Migración.
7. Lic. Campos S. De Moya Fernández, Embajador -Presidente del Consejo Nacional de Frontera.
8. Lic. Irma Nicasio, Subsecretaria de Estado de la Mujer.
9. Lic. Silvio H. Peña, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República Dominicana en Haití.
10. Lic. Carlos A. Castillo, Cónsul General de la República Dominicana en Puerto Príncipe, Haití



## ANEXO 5

### DECRETO PRESIDENCIAL 96-16 QUE RECONOCE EL DERECHO A LA INSCRIPCIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL A INMIGRANTES CON EL DOCUMENTO EMITIDO A TRAVÉS DEL PNRE

**Número:** 96-16

**CONSIDERANDO:** Que la Constitución de la República Dominicana, en su Artículo 8, establece que: *"Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas";*

**CONSIDERANDO:** Que el Artículo 25, de la Constitución de la República Dominicana, sobre el régimen de extranjería, establece que: *"Extranjeros y extranjeras, tienen en la República Dominicana los mismos derechos y deberes que los nacionales, con las excepciones y las limitaciones que establecen esta Constitución y las leyes...";*

**CONSIDERANDO:** Que el Artículo 60, de la Constitución de la República Dominicana establece que: *"Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez";*

**CONSIDERANDO:** Que el 15 de agosto de 2004 fue promulgada la Ley General de Migración, No. 285-04; y el 19 de octubre de 2011, se dictó su Reglamento de Aplicación, No. 631-11;

**CONSIDERANDO:** Que el Artículo 22, de la Ley General de Migración establece que: *"Los extranjeros autorizados a permanecer en el territorio nacional disfrutarán de los mismos derechos civiles que los concedidos a los dominicanos por los tratados de la nación a la que el extranjero pertenezca";*

**CONSIDERANDO:** Que el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en la Sentencia TC/0168/13, dictada el 23 de septiembre de 2013, ordenó en su dispositivo Sexto, que el Consejo Nacional de Migración elaborara el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana;

**CONSIDERANDO:** Que para garantizar la elaboración y sistematización del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana, se hace necesario establecer un marco regulatorio que dote a las instituciones del Estado de las herramientas jurídicas e institucionales para su efectiva aplicación, acorde al respeto de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la República y en los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por el Estado Dominicano, para lo cual el Poder Ejecutivo emitió el Decreto 327-13, que instituyó el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana;

**CONSIDERANDO:** Que más de 289,000 extranjeros se acogieron al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana;

**CONSIDERANDO:** Que la Ley No.87-01, de 9 de mayo de 2001, en su Artículo 1, dispone que el objeto de la misma es establecer el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en el marco de la Constitución de la República Dominicana, para regular y desarrollar los derechos y los deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos, en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, infancia y riesgos laborales;

**CONSIDERANDO:** Que el Sistema Dominicano de Seguridad Social se basa en los Principios Rectores enumerados y definidos en el Artículo 3, de la Ley No.87-01, destacando el de la Universalidad, el cual establece que: *“El SDSS deberá proteger a todos los dominicanos y a los residentes en el país, sin discriminación por razón de salud, sexo, condición social, política y económica”*; y en el Artículo 5, se establece el derecho que tienen todos los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional a ser afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS);

**CONSIDERANDO:** Que si bien el Artículo 5, de la Ley No.87-01, indica que el derecho a la seguridad social corresponde a “los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional”; esto no constituye una restricción que limite el derecho de acceso solo a los extranjeros con residencia permanente, por dos razones fundamentales, una de índole constitucional y otra de índole legal, a saber:

a) Por efecto del Principio de Aplicación Inmediata y el Principio de Aplicación Directa de la Constitución, queda eliminada cualquier limitación que se pudiera interpretar de la aplicación del referido Artículo 5, de la Ley No.87-01, dado que el Artículo 60, de la Constitución, reconoce como derecho fundamental de índole social, el acceso a la seguridad social de toda persona. De igual modo, el Artículo 62, de nuestra norma sustantiva, que se refiere al Derecho al Trabajo, reconoce la Seguridad Social como un derecho básico del trabajador. Siendo esto así, las únicas limitaciones razonables para el acceso a la misma serían las restricciones propias del acceso al mercado laboral y la del cumplimiento de las regulaciones propias del acceso al mismo.

b) La referencia a residentes legales que hace el Artículo 5, de la Ley No.87-01, debe ser entendida en el sentido de la Ley No.95, de Inmigración, que era la vigente al momento de la promulgación de la referida Ley de Seguridad Social, la cual solo establecía un tipo de permiso para los extranjeros que ingresaban al país de manera regular; este permiso se denominaba “residencia”, la cual podía ser expedida en dos variaciones, según la categoría

**CONSIDERANDO:** Que existe la disposición del Gobierno Constitucional de la República Dominicana, de fortalecer y de ampliar la política de protección social de los miembros de la sociedad;

**CONSIDERANDO:** Que se hace necesario una modificación al Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social; de manera que se permita el uso de otros documentos de identificación para afiliar a los extranjeros residentes legales y a aquellos con contratos de trabajo;

**VISTA:** La Constitución de la República, proclamada el 13 de junio de 2015;

**VISTA:** La Ley No.87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social;

**VISTA:** La Ley General de Migración, No. 285-04, del 15 de agosto de 2004;

**VISTO:** El Decreto No. 775-03, del 12 de agosto de 2003, que establece el Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social;

**VISTO:** El Decreto No.327-13, del 29 de noviembre de 2013, mediante el cual se instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana;

**VISTA:** La Resolución del CNSS, No. 377-02, del 12 de noviembre de 2015.

En el ejercicio de las atribuciones que me confiere el Artículo 128, de la Constitución de la República, dicto el siguiente:

## **DECRETO**

**ARTÍCULO 1.** Se modifica el **Artículo 20, Numeral 20.3, Literal b)**, del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), establecido por el Decreto No.775-03, del 12 de agosto de 2003, para que en lo adelante se lea como sigue:

*“b) En caso de extranjeros: Cédula de Identidad o carnet expedido por la Dirección General de Migración, o documento definitivo emitido por el Ministerio de Interior y Policía en el marco del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros para los migrantes que califiquen como afiliados al SDSS, o el pasaporte con visado de trabajo vigente.”*

**ARTÍCULO 2.** Se modifica el **Artículo 28, Numeral 28.1**, del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), establecido por el Decreto No. 775-03, del 12 de agosto de 2003, para que en lo adelante se lea de la manera siguiente:

*“28.1. La TSS asigna su número único de Seguridad Social a cada ciudadano dominicano que posea Cédula de Identidad y Electoral y a cada extranjero residente de manera legal en el país, que posea Cédula de Identidad o carnet expedido por la Dirección General de Migración o documento definitivo emitido por el Ministerio de Interior y Policía en el marco del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros para los migrantes que califiquen como afiliados al SDSS o pasaporte con visado de trabajo vigente, en el caso de los mayores de edad; y acta de nacimiento, para los menores de edad.”*

**ARTÍCULO 3.** Se modifica el **Artículo 34, Numeral 34.1**, del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), promulgado por el Decreto No. 775-03, del 12 de agosto de 2003, para que en lo adelante se lea como sigue:

*“34.1. Para el afiliado titular:  
(ARS y/o AFP)*

*-Nombre completo  
-Número de Cédula de Identidad y Electoral o de la Cédula de Identidad o del Carnet expedido por la Dirección General de Migración o del documento definitivo emitido por el Ministerio de Interior y Policía en el marco del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros para los migrantes que califiquen como afiliados al SDSS o del pasaporte con visado de trabajo vigente  
-Fecha de afiliación.”*

**ARTÍCULO 4.** Se deroga el Artículo 22, del Decreto No. 775-03, del 12 de agosto de 2003, que establece el Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS).

**ARTÍCULO 5.** El presente Decreto modifica los artículos antes citados del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), No. 775-03, del 12 de agosto de 2003, y deroga o modifica cualquier otra disposición de igual o menor rango, que le sea contraria.



*Danilo Medina*  
*Presidente de la República Dominicana*

**ARTÍCULO 6.** Este Decreto entrará en vigencia a partir de su publicación oficial, al vencerse los plazos establecidos por la ley para que se reputé conocido en todo el territorio nacional.

**ARTÍCULO 7.** Envíese al Consejo Nacional de Seguridad Social, al Ministerio de Interior y Policía y a la Dirección General de Migración, para su conocimiento y fines procedentes.

**DADO** en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los veintinueve ( 29 ) días del mes de febrero del año dos mil dieciséis (2016), año 173 de la Independencia y 153 de la Restauración.



DANILO MEDINA





## ANEXO 6

### ACTA NÚM. 4 DEL 18 DE OCTUBRE 2002 EQUIPO TÉCNICO DE DISCUSIÓN DE LA LGM

#### *Documento 3*

#### **Acta No. 4: Reunión del 18 de octubre del 2002, en Carmel.**

Asistentes: Carlos Dore, Plinio Ubiera, Alejandro González, Pelegrín Castillo, Wilfredo Lozano, José Del Castillo, Carmen Amelia Cedeño, y Eduardo García Michel.

#### **Resumen de las intervenciones de los participantes**

##### **Carmen Amelia Cedeño:**

Explica que de lo que se trata es de discutir esencialmente el procedimiento mediante el cual se ponga el ejercicio del derecho al debido proceso en las repatriaciones y deportaciones. Lee un conjunto de disposiciones internacionales que establecen el derecho al debido proceso. Y precisa el concepto jurídico del debido proceso. Añadió luego que la ley no puede establecerse en función de una situación de excepcionalidad. Debe aclararse si los compromisos legales —nacionales e internacionales— deben respetarse o no.

##### **Jose del Castillo:**

Establecer si la idea del debido proceso se refiere a una instancia forzosamente judicial o puede ser administrativo el mecanismo a través del cual se materialice la idea del debido proceso.

##### **Pelegrín Castillo:**

Distinguir la idea del migrante admitido legalmente del que no lo es o del temporero. El que se encuentra en condición legal tiene sin discusión derecho al debido proceso. Los temporeros que entran legalmente, o los no residentes, deben tener un trato distinto a los residentes. El ilegal no puede aspirar a un procedimiento pleno de tipo judicial: los ilegales deben ser tratados más expeditamente. En el caso de los inmigrantes haitianos deben tener un procedimiento especial de deportación más expedito. Las convenciones internacionales nos obligan a un proceso de acuerdo a la ley. Ratifica la idea de las dificultades del sistema judicial para tratar la masa de deportaciones anuales hacia Haití. Y añade que el país vive un estado de excepción debido a la gravedad de la inmigración haitiana.


##### **Plinio Ubiera:**

Reconoce la dificultad del tema del debido proceso. No se pueden hacer distinciones para el caso haitiano. Deben respetarse las convenciones internacionales



ANEXO 7

COMUNICACIÓN ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN DEL JEFE DEL ESTADO  
MAYOR AL SECRETARIO DE ESTADO DE LA FFAA (1976)

  
REPUBLICA DOMINICANA  
CUARTEL GENERAL, EJERCITO NACIONAL  
**OFICINA DEL JEFE DE ESTADO MAYOR**  
SANTO DOMINGO, D. N.  
"TODO POR LA PATRIA"  
"AÑO DE DUARTE"


FEB 17 8 41 AM '76  
RECIBIDO

Febrero 17, 1976.

**4350**  
TERCER ENDOSO:

Al	:	Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas. -SU DESPACHO-
Del	:	Jefe de Estado Mayor, Ejército Nacional.
Asunto	:	Remisión de documentos de identificación expedidos a braceros haitianos.
Anexo	:	Su oficio No.2749, de fecha 6-2-76, y su anexo.

1.- DEVUELTO respetuosamente, significándole que en fecha 12-2-76, siendo las 10:00 a.m. llevamos a cabo la reunión aprobada por esa Superioridad, a la cual comparecieron el Dr. DOMINGO A. HASBUN, en representación de la Junta Central Electoral, Dr. BARTOLOME PEGUERO GUERRERO, Director General de la Cédula de Identificación Personal y el Comodoro Retirado ENRIQUE VALDEZ VIDAURRE, M. de G., Director General de Migración, con el fin de tratar y resolver el problema que ocasionan los nacionales haitianos ilegales en nuestro país, los cuales una vez transcurrida la zafra para la cual han sido contratados se proveen de documentos (Cédula de Identificación Personal, permiso de residencia, etc.), todo ello, unas veces al amparo de las leyes de Cédula y Migración, que establecen que después de una permanencia de (60) días en el país, los extranjeros en tránsito pueden obtener estos documentos y otras veces, al amparo de funcionarios y empleados inescrupulosos que expiden dichos documentos fraudulentamente.





REPUBLICA DOMINICANA  
CUARTEL GENERAL EJERCITO NACIONAL  
OFICINA DEL JEFE DE ESTADO MAYOR  
SANTO DOMINGO, D. N.

"TODO POR LA PATRIA"

"AÑO DE DUARTE"

-2-

Al : Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas. -SU DESPACHO-

Asunto : Remisión de documentos de identificación expedidos a braceros haitianos.

2.- Fue resuelto que la Junta Central Electoral de acuerdo con la Dirección General de la Cédula de Identificación Personal y la Dirección General de Migración, prepare un proyecto de ley en el cual se declaren como extranjeros en tránsito a las personas oriundas de otros países que mediante contratos colectivos de trabajo, sean traídas al país, mientras dure la vigencia de dichos contratos, lo que modificaría sustancialmente las leyes de Cédula y Migración en este aspecto, evitando así la expedición de documentos de permanencia en el país a personas que solamente vienen a cumplir con un contrato de trabajo temporero, el cual una vez finalizado, deben retornar a su país de origen.

  
ERALDO ALVAREZ SANCHEZ,  
General de Brigada, E.N.

17  
AR.  
RD-pp.

ANEXO 8

DOCUMENTOS MIGRATORIOS Y CIVILES MÁS FRECUENTES ENTREGADOS  
EN EL SISTEMA MIGRATORIO ANTIGUO

10230-77

REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSEJO ESTATAL DEL AZÚCAR  
ZAFRA 1976-1977

FECHA 9-12-76

TRABAJADOR HAITIANO CONTRATADO

Nombre MANTUS MATHIEU Pass. No: 10230-77

Procedencia GROIX DES BOUQUET

Fecha Exp. Pass. Guayama

BATEY DONDE LABORA Rio aína ZAFRA 76-11

INGENIO P. - Alejandro Medina  
Firma funcionario receptor

FECHA DE REPATRIACION 9-12-76 ING: DE PROCEDENCIA SANTA FEZ

OBSERVACIONES: BATEY Firma funcionario Competente de C.E.A.

(Al Verso) CDSO

2013.12.13 01:01



<p>Fecha de llegada... AÑO 1973</p> <p>Edad... 43 AÑOS Sexo... MASCULINO</p> <p>Raza... NEGRA</p> <p>Color... NEGRO</p> <p>País de Origen... HAITI</p> <p>Nacionalidad... HAITIANA</p> <p>Peso... 135 LBS. Estatura... 4-0</p> <p>Estado... SOLTERO</p> <p>Color de los ojos... NEGROS</p> <p>Ocupación... JORNALERO</p> <p>Señas particulares visibles... NINGUNAS</p>	<p>Este permiso ha sido expedido a</p> <p>ANDRES PIE.-</p> <p>Nombre</p> <p>Importado por:</p> <p>ING. SANTA ELLA</p> <p>Como prueba de que es Jornalero</p> <p>Temporero</p> <p>DR. HECTOR VILORIO CAMINERO,</p> <p>Director General de Migración</p> <p>Santo Domingo, D. N.</p> <p>1-1-94/1-1-95.-</p> <p>EUSKALDUNA.-</p>	<p>REPÚBLICA DOMINICANA</p> <p>0195585</p> <p>19</p> <p>19</p> <p>19</p> <p>19</p> <p>19</p>
---	---	--



De perfil

3 x 3

Centímetros

2013.12.06 02:19

Form. De. No. 11



REPÚBLICA DOMINICANA

**JUNTA CENTRAL ELECTORAL**  
**OFICIALIA DE ESTADO CIVIL**  
**CERTIFICADO DE DECLARACION DE NACIMIENTO**



OFICIALIA DEL ESTADO CIVIL DE La Pimra Pica, S.A.  
El Infrascrito CERTIFICA: que en el Libro-Registro de Nacimiento Num. 22001 Folio 86, marcada con  
el Núm. 286, del año 2001 de esta oficina, ha sido inscrita la declaración de nacimiento en fecha 13  
del mes de mayo del año 2001, hecha por José Valdéz  
Cédula de Identidad y Electoral Núm. 80000785 según la cual, el día 31 del mes de  
Febrero del año 2001 nacieron Esta ciudad  
0 niño 0 Angel Adrian - Valdéz Louessaint  
hij 0 de 1 Sr. Expósito  
y 19 Sra. Julia Louessaint  
Expedido en S. Pica el día 13  
del mes de mayo del año 2001

  
OFICIAL DEL ESTADO CIVIL





## ANEXO 9

### CRONOLOGÍA DE EVENTOS JURIDICOS EN TORNO A LA REGULARIZACIÓN Y REGIMEN DE CIUDADANIA DE INMIGRANTES Y DESCENDIENTES (2004-2014)

	FECHA	TIPO	RANGO	EFFECTOS EN LOS DERECHOS	DESCRIPCIÓN
Ley General de Migración 285/04	8/2004	Ley General	Legal	<p>Limita el <i>ius soli</i> a hijos de inmigrantes aplicando la definición de tránsito a no-residente para aplicar la excepción a la adquisición de la nacionalidad por <i>ius soli</i> a los hijos de inmigrantes nacidos en el país. Interpretando de forma limitativa de derechos una norma constitucional.</p> <p>Se establece una institucionalidad migratoria moderna y más fuerte y se crea el Consejo Nacional de Migración como órgano colegiado y el Instituto Nacional de Migración como órgano asesor para la construcción de políticas publicas</p>	<p>Sustituye a la Ley General de Migración de 1939. Con los matices temporales de caso, ambas normas están inspiradas en un sistema dual, en el que por un lado se encuentra la inmigración haitiana, y por el otro al resto de las nacionalidades. El régimen de trabajador temporero orientado a los nichos laborales que ocupan los inmigrantes haitianos de baja calificación.</p> <p>No obstante se diferencia de la ley de 1939 en que introduce conceptos modernos de gestión migratoria. Regula en mayor detalle todos los tipos de migración e introduce la distinción entre residente y no residente para diferenciar perfiles y posibilidades de integración.</p>
Sentencia CIDH caso Dilcia Yean & Violeta Bosico	8/2005	Jurisprudencia internacional vinculante. El estado ratificó la jurisprudencia de la CIDH en 1999	Supra legal interpretativo en la medida en que forma parte del ordenamiento jurídico interno. Sin embargo no está claro que forme parte del bloque constitucional. Sistema dualista.	Se reconoció el derecho al nombre y a la nacionalidad dominicana de las niñas y se reconoció discriminación por origen nacional. Se conminó al Estado a la restauración de los derechos, a la indemnización de las víctimas y a la adopción de normativa interna que diera garantías de no repetición	Resultado del empoderamiento progresivo de la sociedad civil afectada por la negativa de la administración a registrar a personas nacidas en el país hijas de inmigrantes de ascendencia haitiana. Las madres de las niñas, también nacidas en la República Dominicana de inmigrantes haitianos tenían cedula de identidad y electoral vigente en el momento de la inscripción, por tanta según se estableció de los hechos del caso analizados por la Corte, la presunción de irregularidad fue dada por su ascendencia.
Sentencia Suprema Corte de Justicia (SCJ)	12/2005	Jurisprudencia nacional	Corte constitucional cuando interpreta la Constitución (el tribunal Constitucional se creó en la	Limita el derecho a la nacionalidad dominicana por <i>ius soli</i> , reafirma la ley de migración y va más allá de la cosa juzgada interpretando la inmigración irregular	Resultado de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sociedad civil contra 11 artículos de la Ley General de Migración de 2004.

			<p>constitución de 2010)</p> <p>Cuando interpreta normas de rango legal tiene ese valor.</p>	<p>como otra excepción al artículo constitucional sobre adquisición de nacionalidad dominicana. Esto se realiza bajo doctrina de que la ilegalidad no crea derecho, sin reconocer derechos adquiridos, y mucho menos la nacionalidad de origen a los hijos de inmigrantes irregulares.</p>	
Circular 017/07 JCE	04/2007	Disposición Administrativa	Procedimental	<p>Restringe derechos constitucionales y prohíbe la emisión de documentos civiles a los oficiales de Registro civil que detectasen irregularidades en inscripción basada en la situación de irregularidad migratoria de los padres.</p>	<p>Dictada por el presidente de la cámara administrativa de la JCE, contraviene la Ley de actos del Registro civil que ordena que la revisión de actas de nacimiento por orden judicial y el artículo 11 de la constitución de 1966 sobre adquisición de nacionalidad que no incluye la irregularidad migratoria como excepción al <i>ius soli</i>. Se emite una vez dictada la sentencia de la CSJ e incurre en las irregularidades conceptuales de la misma e incumple las normas de jerarquía normativa</p>
Resolución 012/07	12/2007	Disposición Administrativa	<p>Procedimental, en tanto, de acuerdo a la constitución, la JCE en el marco de su mandato es delegada de la gestión del Registro Civil. No puede por tanto investigar la irregularidad de los documentos civiles, función que corresponde a los jueces de acuerdo a las ley 659 de 17 de julio de 1944 sobre Actos del Registro Civil.</p>	<p>Restringe derechos constitucionales e introduce la figura de la suspensión provisional de documentos civiles donde se detectasen irregularidades en inscripción "que imposibiliten legalmente su expedición".</p> <p>Impacto social altamente negativo. Las organizaciones de la sociedad civil, después de años de actas de nacimiento y emisión de cédulas de identidad suspendidas comienzan a hablar de desnacionalización discriminatoria de la población de origen haitiano, ya que esta medida administrativa afecta casi en su totalidad a esta población.</p>	<p>Dictada por el pleno de la JCE contraviene la Ley de actos del Registro civil y el artículo 11 de la constitución de 1966 sobre adquisición de nacionalidad que no incluye la irregularidad migratoria como excepción al <i>ius soli</i>. Se emite una vez dictada la sentencia de la CSJ e incurre en las irregularidades conceptuales de la misma e incumple las normas de jerarquía normativa.</p> <p>Procedimiento altamente discrecional en cuanto a la carga de la prueba a cargo del solicitante y los criterios seguidos para la suspensión de documentos civiles, lo cual da lugar a arbitrariedades en la aplicación del procedimiento administrativo.</p>
Reforma Constitucional 2010	26/01/2010	Norma superior del ordenamiento jurídico	Fundacional	<p>Se instauran instituciones que fortalecen el estado democrático de</p>	<p>En contra de la jurisprudencia de la CIDH en relación al derecho a la personalidad jurídica y a los derechos del</p>

				<p>derecho, como el tribunal constitucional y la defensoría del pueblo.</p> <p>Se fortalece el marco de derechos fundamentales, excepto en relación a la adquisición de la nacionalidad dominicana por <i>ius soli</i>.</p> <p>El artículo 18 de la nueva constitución excluye de la nacionalidad a los hijos de inmigrantes "que residan ilegalmente en territorio dominicano". Asimismo se reafirma la excepción de <i>ius soli</i> a las personas "en tránsito", definido éste de acuerdo a las leyes dominicanas (residencia permanente de acuerdo al posterior Decreto 631/11).</p> <p>Aunque también prescribe que quien es dominicano/a en el momento de la entrada en vigor de la misma conservará su nacionalidad, a pesar de los llamados internacionales el Estado no ratifica las convenciones de las NNUU sobre la apatridia, relevantes para revenir y atacar situaciones de apatridia cuando se limita el régimen de adquisición de nacionalidad.</p>	<p>niño/a, se modifica el artículo 11 de la constitución de 1966 para consolidar la política que venía ya constituyéndose a través de normas de bajo rango.</p>
Circular 32/11	10/2011	Disposición Administrativa	<p>Procedimental, en tanto, de acuerdo a la constitución, la JCE en el marco de su mandato es delegada de la gestión del Registro Civil. No puede por tanto investigar la irregularidad de los documentos</p>	<p>Se plantea como el primer intento de normas paliativas para minimizar los efectos de esta política restrictiva. No se atacan a las causas pero en lo que se deciden los casos, ordena la entrega de actas de nacimiento a las personas que se encuentren "bajo investigación", hasta</p>	<p>Sin embargo las organizaciones civiles reportaron sistemáticamente los grandes vacíos en el procedimiento de implementación de tal medida, ya que las cédulas y actas de nacimiento seguían sin entregarse en una multitud de casos.</p> <p>Esta circular fue dictada por la JCE al regreso de la delegación gubernamental de una audiencia ante la Comisión Interamericana de DDHH sobre nacionalidad en</p>

			civiles, función que corresponde a los jueces	que el órgano jurisdiccional colegiado de la JCE decida sobre la controversia.	la Republica Dominicana. Esta fue solicitada por organismos no gubernamentales de DDHH y organizaciones internacionales.  Parecería ser que la circular respondía más a presiones internacionales después de la visita a Washington del gobierno dominicano, que a la consciencia de que era necesario re-direccionar la mediada para evitar violaciones de derechos fundamentales.
Reglamento a la ley de migración (Decreto 631/11)	10/2011	Reglamento	Norma reglamentaria de desarrollo de ley	Se refuerza la institucionalidad democrática en materia migratoria. Se especifican funciones y refuerzan el Consejo Nacional de Migración y el Instituto Nacional de Migración creados por ley 285/04.  Restringe aún más el acceso a la nacionalidad por <i>ius soli</i> , entrando en contradicción con la CIDH: los padres extranjeros del inmigrante (no padre o madre dominicanos) no solo han de tener estatus de residentes legales (vs. no residentes, también legales), sino que esta residencia ha de ser permanente. Así: "Tránsito: Toda situación migratoria en la que se encuentra todo extranjero al cual la D.G.M. no le ha concedido residencia permanente".	La aprobación del reglamento estuvo rodeada de secretismo, falta de consenso interno y voluntad política, porque el tocar el tema migratorio es abordar el tema haitiano y por ende se convierte en una discusión política compleja. Los sucesivos gobiernos tardaron siete años en discutirlo y aprobarlo.
Decisiones judiciales de primera instancia juzgados de lo civil y lo comercial	03/2011-06/2012	Jurisprudencia	Vinculante a las partes	Sienta precedente judicial de protección de derechos, no solo como derechos adquiridos por el uso, sino de adquisición de la nacionalidad de origen, por nacimiento.  No obstante la JCE apela al reciente Tribunal Constitucional y las sentencias son anuladas por el alto tribunal.	60 acciones de amparo presentados por organizaciones de DDHH, 250 personas afectadas y sentencias mayoritariamente a favor de los afectados. Las más importantes, sentencia 81-11 de San Pedro de Macorís de marzo 2011 y sentencia 226-12 en La Romana, entre otras en Monte Plata, El Seibo y Santiago. En su mayoría los jueces de primera instancia decidieron a favor de los afectados, de la devolución inmediata de los documentos civiles y de identidad y la

					violación al derecho al nombre y a la nacionalidad, igualdad ante la ley y personalidad jurídica en virtud de la constitución de 1966 aún vigente en el momento del nacimiento de los afectados (años 80): “Artículo 11.-Son dominicanos: 1. Todas las personas que nacieren en el territorio de la república, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país, en representación diplomática o los que están en tránsito”.
Sentencia 168/13 TC	9/2013	Jurisprudencia	Vinculante a las partes y a todos los poderes públicos	Reafirma la política de la JCE y de las autoridades migratorias de aplicar las normas de nacionalidad en relación a las migratorias de forma restrictiva. Afecta mayoritariamente a la población de origen haitiano.  Retrotrae los efectos a varias generaciones de descendientes de inmigrantes y a todos los casos similares desde 1929.  El criterio de interpretación es contrario a los principios pro-hominen y de irretroactividad de la ley.	La irregularidad no se trasmite, personalidad jurídica (CIDH). Entra en contradicción con la doctrina de la jurisprudencia nacional de que la ilegalidad no puede crear legalidad. Así según la jurisprudencia imperante a nivel nacional, no importan las circunstancias, no se adquieren derechos por su uso.  Se estima que debido a los problemas de aplicación de las normas de nacionalidad de Haití, un número de entre 60,00 y 100,000 personas podrían haber quedado en una situación de apatridia por imposibilidad de aplicación de las leyes de nacionalidad y obstáculos en los procedimientos administrativos de acuerdo a los organismos internacionales (ACNUR).
Decreto 327/13 que establece el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE)	Nov/2013	Reglamento	Desarrolla Artículo 151 Ley General de Migración 285/04	Se inscriben 288.466 y según cifras del Ministerio de Interior y Policía se regularizan 239.956. De ese número el 98.4% son de nacionalidad haitiana.	El PNRE resultó sufrir graves problemas de organización en la implementación, particularmente durante la primera etapa, lo cual provocó algunos abusos durante el proceso de inscripción según algunas organizaciones civiles. Aunque se flexibilizó la carga de la prueba documental, en especial al final de plazo del Plan, había unos requisitos mínimos que cumplir en cuanto a documentación que continuaron sin satisfacerse, lo que es importante de inmigrantes haitianos, generalmente debido a falta de documentación de identidad de su país, o falta de colaboración del empleador.

					<p>En la actualidad el Plan está por cumplir el primer año desde su conclusión y su sostenibilidad no está garantizada. Esto es debido a la falta de norma especial para que, en base este régimen especial, se puedan establecer las excepciones necesarias a las normas migratorias.</p> <p>Otra necesidad es la adecuación de la capacidad de las instituciones para la renovación de los documentos para ser capaces de atender la demanda de renovaciones en la Dirección General de Migración (DGM) en el marco del Plan.</p> <p>El desafío normativo es, teniendo en cuenta el perfil de los registrados en el Plan, el cambio de estatus migratorio de un no residente (la gran mayoría de los registrados y documentados) a uno de residente en aras de una mayor estabilidad para el estatus migratorio.</p>
Ley No. 169-14 “Que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y sobre naturalización”	5/2014	Legal	Ley especial. Prevalece sobre ley general en lo que pueda contradecir el régimen general de registro civil (Ley 659 sobre actos del estado civil)	<p>Para las personas que tienen un registro civil dominicano y sus padres no incurrieron en fraude en el momento de la inscripción u otra irregularidad atribuible al interesado (el niño o niña inscrito y sin certificado de registro o el joven sin cedula).</p> <p>Aunque no se trata de la restauración automática de la nacionalidad, como conminaban los organismos internacionales al Estado dominicano, si establece un procedimiento muy favorable para la recuperación de la nacionalidad dominicana a través de una formula sui generis de acreditación de la nacionalidad una vez se le haya escrito como dominicana aunque con un número de registro diferente.</p>	<p>La ejecución ha sido compleja de acuerdo a obstáculos administrativos interpuestos por la JCE de acuerdo a las denuncias de la sociedad civil. Hasta el momento dos años después se han reinscrito aproximadamente 10,000 de las 55,000 personas identificadas por la JCE. Este grupo de personas afectadas por la Sentencia del TC son los que tienen un registro civil y se les aplicó la Resolución 012, llamados del grupo A. Existen otros problemas de ejecución como la duplicidad de inscripciones que invalida los registros y la emisión de cédulas porque el Registro Civil no estaba previsto para este procedimiento.</p>

				<p>No reconoce la nacionalidad de origen a estas personas en tanto los que no fueron inscritos les somete a un proceso de naturalización e inscripción en un registro de extranjeros. Las personas clasificadas en el grupo B.</p>	
Decreto 250/14, que desarrolla la Ley 169/14	7/14	Reglamento	Desarrollo del procedimiento de adquisición de nacionalidad de personas vinculadas con el régimen anterior.	<p>Los plazos dados al grupo B fueron cortos y los requisitos para la naturalización no son aplicables a población nacida en el país.</p>	<p>El mayor desafío se encuentra en las personas que nunca fueron inscritas en el registro civil. Estas personas constituyen el llamado grupo B, las cuales, después de un procedimiento probatorio complejo del nacimiento en el país, debieron inscribirse en el PNRE y después pasar a un registro civil de extranjeros (de los cientos de miles de personas potencialmente afectadas solo se inscribieron 8,755). Estas personas de acuerdo a lo que establecen las normas de naturalización y la normativa migratoria, deben de esperar dos años desde su estatus migratorio regular para pasar a un proceso de naturalización.</p> <p>El desafío de nuevo es que es necesario establecer un régimen de excepción también para ellos porque en el momento es necesaria una residencia permanente por dos años para poder optar por la naturalización, estatus que en este momento es sumamente complejo obtener como resultado del Plan de Regularización. Además de los costos que supone el proceso, los cuales serían difícilmente asumibles por la mayor parte de las personas con este perfil.</p>





## ANEXO 10

### **Resolución No. 12/2007 que establece el Procedimiento para Suspender Provisionalmente la Expedición de Actas del Estado Civil Viciadas o Instrumentadas de Manera Irregular.**

#### **Resolución No.12-2007.-**

La **Junta Central Electoral**, institución de Derecho Público, establecida en la Constitución de la República y regida por la Ley Electoral No.275-97, del 21 de diciembre del 1997, y sus modificaciones, regularmente constituida en su sede principal, sita en la Intersección formada por las avenidas Luperón y 27 de Febrero en Santo Domingo, Distrito Nacional, frente a la "Plaza de la Bandera", Integrada por el **Dr. Julio César Castaños Guzmán**, Presidente de la Junta Central Electoral; **Dr. Roberto Rosario Márquez**, Miembro; **Dr. Mariano Américo Rodríguez Rijo**, Miembro; **Licda. Aura Celeste Fernández Rodríguez**, Miembra; **Dra. Leyda Margarita Piña Medrano**, Miembra; **Dr. José Ángel Aquino Rodríguez**, Miembro; **Dr. César Francisco Félix Félix**, Miembro; **Dr. John N. Guillani Valenzuela**, Miembro; **Lic. Eddy de Jesús Olivares Ortega**, Miembro; asistidos por el **Dr. Ramón Hilario Espíñeira Ceballos**, Secretario General, dicta dentro de sus atribuciones legales, la presente Resolución:

**Vista:** La Ley No. 659 sobre Actos del Estado Civil de fecha 17 de julio del 1944, la cual no sanciona con la nulidad ningún acto por más grave que sea la irregularidad que la afecte.

**Visto:** El Art. 3 de la referida ley, en el cual especifica que los Oficiales del Estado Civil no podrán actuar fuera de los límites de su jurisdicción.

**Visto:** El Art. 11 de la referida ley y su párrafo único, que establece que el Juez de Paz del Municipio o Circunscripción correspondiente, certificará en el reverso de cada tapa, el número de folios hábiles de estos registros, y los rubricará.

El párrafo único de ese mismo artículo dice textualmente así: "Si en los registros se hubiere omitido esta formalidad, el funcionario que notare la falta dará conocimiento de ello a la Junta Central Electoral. Esta gestionará por ante quien corresponda, la reparación de tal omisión".

**Visto:** El Art. 17 de la indicada ley y su párrafo único, el cual consagra que los Oficiales del Estado Civil no podrán instrumentar las actas que se refieran a sus personas o parientes hasta el cuarto grado inclusive y de sus afines hasta el tercer grado, debiendo en tal caso ser reemplazados por sus suplentes.

**Visto:** El Art. 18 de la indicada ley, el cual señala que los registros serán clausurados a fin de cada año por el Oficial del Estado Civil con un acta, inmediatamente después de la última, en la cual se indicará el número de actos que contengan cada registro.

**Visto:** El Art. 25 de la referida ley, en su párrafo único el cual dice textualmente: "Sólo será necesario la presentación de testigos para los actos de matrimonio y reconocimientos. Los demás actos quedan exentos de esta formalidad".

**Visto:** El Art. 26 de la referida ley, el cual señala que los testigos llamados a figurar en las Actas del Estado Civil deberán ser mayores de dieciocho años, parientes o no de las partes interesadas, y serán escogidos por éstas.

**Visto:** El Art. 36 de la referida ley, el cual establece que todo alteración y falsificación en las Actas del Estado Civil, así como el asiento que de ella se haga en hojas sueltas o de cualquier modo que no sea en los registros destinados a ese fin, dará lugar a reclamar los daños y perjuicios que procedan, además de las penas establecidas en el Código Penal.

**Visto:** El Art. 43 de la referida ley, el cual dice textualmente que: "El nacimiento del niño será declarado por el padre o a falta de éste, por la madre, o por los médicos cirujanos, parteras u otras personas que hubieren asistido al parto; y en el caso de que éste hubiere ocurrido fuera de la residencia de la madre, la declaración se hará por la persona en cuya casa se hubiese verificado".

**Visto:** El Art. 46 de la referida ley, el cual señala los datos que deben contener las Actas de Nacimiento como son: el día, hora y lugar en que hubiese ocurrido el nacimiento, el sexo del niño y los nombres que se le den: los nombres, apellidos, edad, profesión u ocupación, domicilio y nacionalidad del padre y de la madre, si fuere legítimo, y si fuere natural los de la madre; y los del padre si éste se presentare personalmente a reconocerlo; los nombres, apellidos, edad, profesión u ocupación, domicilio, nacionalidad y número, serie y sello de la Cédula de Identidad y Electoral del declarante.

**Visto:** El Código del Menor en su Art. 61, cual establece que: "Todos los hijos e hijas, ya sean nacidos de una relación consensual, de un matrimonio o adoptados, gozarán de iguales derechos y calidades, incluyendo los relativos al orden sucesoral".

**Vista:** La Resolución No. 11-2005, de fecha 5/12/2005, que prohíbe el uso de término discriminatoria en cuanto a la filiación en las Actas del Estado Civil.

**Visto:** El Art. 56, numeral 2 de la referida ley, que establece que: "Los menores de 18 años no podrán contraer matrimonio sin el consentimiento de sus padres o del padre superviviente".

**Visto:** El Art. 56, numeral 5 de la referida ley, el cual crea un IMPEDIMENTO PARA EL MATRIMONIO para el hombre MENOR DE 16 AÑOS DE EDAD, y la mujer MENOR DE 15 AÑOS DE EDAD, a menos que exista una dispensa de un Juez de Primera Instancia quien puede por razones atendibles, conceder la autorización de dispensa de edad.

**Visto:** El Art. 56, numeral 6 de la referida ley, el cual hace PROHIBICIONES PARA CONTRAER MATRIMONIO Y QUE NO PUEDEN DISPENSARSE:

- a) Entre todos los ascendientes y descendientes, legítimos o naturales, y los afines en la misma línea.
- b) Entre el padre o madre adoptante y el adoptado, y entre aquellos y el cónyuge viudo de éste.
- c) Entre los que hubieren sido condenados como autores o cómplices de la muerte del cónyuge de cualquiera de ellos.
- d) Entre hermanos legítimos o naturales.
- e) Cuando una de las partes contratantes, o las dos, sean dementes.

**Visto:** El Art. 70 de la referida ley, sobre la declaración de defunción que establece que la misma, se hará dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida, por ante el Oficial del Estado Civil del lugar del fallecimiento, por un pariente del difunto o cualquiera otra persona que posea acerca de su estado civil, los datos más exactos y completos que sean posibles.

**Vista:** La Sentencia de la Suprema Corte de Justicia, B. J. No. 460, pág. 1884 del mes de noviembre del año 1948, que se refiere a las irregularidades cometidas por los Oficiales del Estado Civil en las actas, y que no pueden ser jamás imputables a las partes, pues no es por falta de ellas que los registros son mal llevados; lo mismo expresa, que no existe un solo texto que declare la ineficacia de un Acta del Estado Civil, por grave que sea la irregularidad cometida; y es que el legislador ha querido dejar a la apreciación del Juez de declarar nulo un acto de este género.

**Considerando:** Que la Junta Central Electoral tiene a su cargo los Servicios del Estado Civil y, por consiguiente, a través de su Dirección Nacional se efectúan de manera permanente verificaciones de Actas del Estado Civil, que reposan en los archivos de las Oficinas del Estado Civil y de la Oficina Central del Estado Civil.

**Considerando:** Que estas verificaciones generalmente se hacen a requerimiento de las partes interesadas, de los Consulados acreditados en el país, de la Dirección de Registro Civil y de otros departamentos de esta Junta Central Electoral.

**Considerando:** Que en el proceso de investigación se determina con frecuencia, que las actas verificadas no fueron instrumentadas de conformidad con la ley sobre la materia, y que en muchos casos se encuentran afectadas de graves irregularidades que las hacen susceptibles de anulación o radicación judicial.

**Considerando:** Que entre los casos de irregularidades más típicos se cuentan los siguientes: actas contenidas en folios insertados, actas con escrituras en tintas diferentes, actas inscritas después de la clausura de los libros, actas modificadas de manera ilegal, con datos suplentados, tales como: nombre del inscrito, fechas, nombre de los padres o del declarante, etc., duplicidades de declaración de nacimiento, omisión de formalidades sustanciales, entre otros.

**Considerando:** Que las disposiciones legales precedentemente señaladas no sancionan con la nulidad de las Actas del Estado Civil, pudiendo la misma ser pronunciada por un Tribunal Competente.

**Considerando:** Que cuando se presentan estos casos, como los arriba mencionados, ha constituido una práctica constante, solicitar la nulidad de los registros afectados, por la vía judicial correspondiente.

**Considerando:** Que por tratarse de un procedimiento contencioso contradictorio, donde se requiere para conocer de tal acción en nulidad, la comparecencia de la parte demandante y de la demandada, ha sido una constante imposibilidad para culminar con el procedimiento, ya que la parte demandada no comparece ante el tribunal apoderado, por lo que éste se encuentra impedido de estatuir dentro de un proceso que garantice el derecho de defensa de las partes.

**Considerando:** Que se hace necesario que la Junta Central Electoral adopte una fórmula dentro de sus atribuciones administrativas que impida que, de los registros irregulares o Actos del Estado Civil manifiestamente ilícitos, se expidan actas sin necesidad de agotar el procedimiento judicial correspondiente, salvo que estas expediciones se hagan con fines exclusivamente judiciales.

**Considerando:** Que los Oficiales del Estado Civil no pueden insertar en sus actas, sea por vía de anotación o por cualquier otra indicación, sino aquello que está determinado en la ley para cada clase de acta.

La Junta Central Electoral, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, y en nombre de la República,

**Resuelve:**

**Primero:** Disponer que sea suspendida provisionalmente la expedición de Actas del Estado Civil que contengan irregularidades o vicios que imposibiliten legalmente su expedición, y que solamente sean emitidas para fines estrictamente judiciales. El Pleno de la Junta Central Electoral conocerá, a través de su Comisión de Oficiales, de los casos de actas que presentan vicios o irregularidades graves, a partir de las investigaciones realizadas por las instancias administrativas correspondientes.

**Segundo:** Para estos fines, el Director Nacional de Registro del Estado Civil, será instruido mediante oficio firmado por el Presidente de la Junta Central Electoral, y deberá procurar los libros originales contentivos de tales actas en la Oficina del Estado Civil correspondiente y en la Oficina Central del Estado Civil, si tienen duplicados, a los fines de ejecutar la medida dispuesta.

**Tercero:** El Director Nacional del Estado Civil procederá a estampar un sello gomigrato con la inscripción de SUSPENDIDA PROVISIONALMENTE, en los folios afectados. Asentará la causa de la suspensión provisional, el número de oficio con que fue instruido por el Pleno de la Junta Central Electoral y procederá a firmarlo. Este proceso se hará en ambos registros originales.

**Cuarto:** Luego de este procedimiento, el Director Nacional de Registro del Estado Civil, devolverá los libros a la Oficina del Estado Civil o a la Oficina Central, según corresponda, y el Oficial del Estado Civil y el Director de la Oficina Central del Estado Civil, quedarán impedidos de expedir copias o extractos de los folios afectados, salvo autorización de la Junta Central Electoral o para fines estrictamente judiciales, indicándose de manera expresa, que se suspende provisionalmente la expedición de dicha acta.

**Quinto:** El levantamiento temporal o definitivo de la suspensión provisional requiere de una decisión expresa de la Junta Central Electoral.

**Sexto:** Los interesados en levantar el sello de suspensión provisional de la expedición de las Actas del Estado Civil deberán dirigirse a la Dirección Nacional de Registro Civil de la Junta Central Electoral y presentar los documentos justificativos que les sean requeridos según el caso.

**Séptimo:** Cuando el levantamiento de la suspensión sea definitivo, el Director Nacional de Registro del Estado Civil será instruido por oficio del Presidente de la Junta Central Electoral y éste utilizará otro sello con la leyenda: "REVALIDADA POR DISPOSICIÓN EXPRESA DEL PLENO DE LA JUNTA CENTRAL ELECTORAL, indicando la causa y la fecha de la revalidación y firmando al pie de la nota.

**Octavo:** En caso de que la parte interesada opte por la instrumentación de una nueva acta, y ésta sea procedente de conformidad con la ley, queda a su cargo la obligación de efectuar los trámites tendientes a la anulación, mediante sentencia referida al acta suspendida provisionalmente.

**Noveno:** El Pleno de la Junta Central Electoral apoderará a la Comisión de Revalidación y Cancelaciones a los fines de que ésta decida la suspensión o cancelación de la Cédula de Identidad correspondiente al acta cuya emisión se ha suspendido provisionalmente.

**Décimo:** Cuando el Pleno de la Junta Central Electoral determine, previa recomendación de la Comisión de Oficiales, que la irregularidad de las actas del Estado Civil justifica una anulación definitiva, ordenará inmediatamente a la Consultoría Jurídica solicitar por ante los tribunales de la República la anulación judicial de las actas del Estado Civil que hayan sido suspendidas provisionalmente por la Junta Central Electoral.

**Décimo Primero:** La Dirección Nacional de Registro del Estado Civil velará por el fiel cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Resolución y la aplicación de las sanciones disciplinarias que correspondan contra los funcionarios y Oficiales del Estado Civil que violen los términos de la presente Resolución.

**Décimo Segundo:** Se ordena la publicación de la presente Resolución conforme a lo que establece la ley y se dispone su notificación a la Dirección Nacional de Registro del Estado Civil, Oficina Central del Estado Civil, a todas las Oficinas del Estado Civil, la Consultoría Jurídica, la Dirección Nacional de Registro Electoral y su colocación en el portal de Internet de la Junta Central Electoral, conforme la Ley de Libre Acceso a la Información.

Dada en la Ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana, a los diez (10) días del mes de diciembre del año dos mil siete (2007), año 164 de la Independencia y 144 de la Restauración.

Firmantes : **Dr. Julio César Castañón Guzmán** (Presidente), **Dr. Roberto Rosario Márquez** (Miembro), **Dr. Mariano Américo Rodríguez Rijo** (Miembro), **Licda. Aura Celeste Fernández Rodríguez** (Miembro), **Dra. Leyda Margarita Piña Medrano** (Miembro), **Dr. José Ángel Aquino Rodríguez** (Miembro), **Dr. César Francisco Félix Félix** (Miembro), **Dr. John N. Guillani Valenzuela** (Miembro), **Dr. Eddy de Jesús Olivares Ortega** (Miembro), **Dr. Ramón Hilario Espiñeira Ceballos** (Secretario General).



ANEXO 11

EXTRACTOS SENTENCIA TC/0168/13



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2.1. La Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, en atribuciones de amparo, rechazó la acción interpuesta por Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, fundándose esencialmente en los siguientes razonamientos, textualmente transcritos a continuación:

*CONSIDERANDO, que la parte accionante JULIANA DEGUIS PIERRE, fundamenta su acción en el alegato de que nació en el Municipio de Yamasá, Provincia de Monte Plata, en fecha 1 de abril del año 1984 hija de los Señores NELO DIESSEL Y LUCIA JEAN, ambos braceros de nacionalidad haitiana según acta de nacimiento de la oficialía del Estado Civil de Yamasá No. 246, Libro 496, Folio 108, del año 1984; que en el año 2008, la Señora JULIANA DEGUIS PIERRE, compareció por ante el centro de cedulaación del Municipio de Yamasá a solicitar por primera vez su cédula de identidad y electoral, y le quitaron su acta de nacimiento y le informaron que no podían entregarle su cédula porque sus apellidos son haitianos.*

*CONSIDERANDO, que la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, no vertió alegato en respaldo de sus medios de defensa.*

*CONSIDERANDO, (...), toca a la parte accionante demostrar al tribunal la procedencia de sus pretensiones.*

#### 4. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrente en revisión

4.1. La recurrente en revisión pretende que se rechace la Sentencia núm. 473/2012, objeto del recurso y, para justificar dichas pretensiones, alega, en síntesis:

a. Que en virtud del principio de efectividad contenido en el artículo 7.4 de la Ley núm. 137-11, *la juez no ha rendido una decisión efectiva [...]*, puesto que *“la accionante se encuentra en un estado de indefinición, ya no solo frente a las acciones cometidas por la Junta Central Electoral, sino que ahora se suma la decisión del tribunal que debió de tutelar sus derechos conculcados.*

b. *Que con la decisión evacuada por el Tribunal de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, al no valorar las pruebas depositadas por la accionante y al no acoger la solicitud formulada por las accionantes consistente en que las documentaciones (acta de nacimiento) depositadas como prueba constituyan una referencia debido a que la propia Junta Central Electoral no le entregaba el acta por lo que la presente acción de amparo tenía como objeto la entrega del acta de nacimiento en principio y la entrega de la cédula de identidad y electoral, cuyos documentos le había sido solicitados de forma reiterada a la accionada y no había obtemperado.*

c. Que la falta de tutela de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, los tratados internacionales, el Código Civil, la Ley núm. 659

Sentencia TC/0168/13. Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0077, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, contra la Sentencia núm. 473/2012 dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, en fecha diez (10) de julio de dos mil doce (2012).

sobre Actos del Estado Civil y la Ley núm. 6125, de Cédula de Identificación Personal, modificada por la Ley núm. 8/92, sobre Cédula de Identidad y Electoral, hacen persistir y continúan agravando las manifestadas violaciones.

d. Que los derechos violentados a la accionante son derechos inherentes a su persona, correspondiéndole, por tanto, a la jurisdicción competente “tomar todas las medidas aun de oficio para comprobar la existencia de la violación”; y,

e. Que con la decisión objeto del presente recurso *la accionante continúa en desamparo frente a los poderes de la Junta Central Electoral, y [que] las violaciones a sus derechos fundamentales se han extendido y profundizado, debido a que el alegato de la juez de que las documentaciones (acta de nacimiento) depositadas bajo inventario constituyen copias, razón por la cual para la juez no tienen ningún valor probatorio.*

## **5. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrida en revisión**

5.1. La recurrida en revisión pretende que se rechace el recurso de revisión constitucional y, en consecuencia, se confirme la Sentencia núm. 473/2012, objeto del presente recurso, alegando, en síntesis, lo siguiente:

a. Que la recurrente Juliana Deguis Pierre fue inscrita de manera irregular ante la Oficialía del Estado Civil de Yamasá “[...] figurando como hija de NACIONALES HAITIANOS”.

b. Que los padres de la recurrente son extranjeros “que de manera ilícita e irregular han inscrito a sus hijos en los libros de Registro del estado civil, en franca violación del texto constitucional vigente al momento de la declaración”.



Por las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el tribunal Constitucional.

**DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión de amparo interpuesto por la señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre contra la Sentencia núm. 473/2012, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, en atribuciones de amparo, en fecha diez (10) de julio de dos mil doce (2012).

**SEGUNDO: RECHAZAR**, en cuanto al fondo, el indicado recurso de revisión, y, en consecuencia, **REVOCAR** la referida Sentencia núm. 473/2012, ya que la recurrente señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, si bien nació en el territorio nacional, es hija de ciudadanos extranjeros en tránsito, lo cual la priva del derecho al otorgamiento de la nacionalidad dominicana, de acuerdo con la norma prescrita por el artículo 11.1 de la Constitución de la República promulgada el veintinueve (29) de noviembre de mil novecientos sesenta y seis (1966), vigente a la fecha de su nacimiento.

**TERCERO: DISPONER** que la Junta Central Electoral, en aplicación de la Circular núm. 32 emitida por la Dirección del Registro del Estado Civil el diecinueve (19) de octubre de dos mil once (2011), adopte las siguientes medidas: (i) restituya en un plazo de diez (10) días laborables, contados a partir de la notificación de esta sentencia, el original de su certificado de declaración de nacimiento a la señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre; (ii) proceda a someter dicho documento al tribunal competente, tan pronto como

Sentencia TC/0168/13. Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0077, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, contra la Sentencia núm. 473/2012 dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, en fecha diez (10) de julio de dos mil doce (2012).

sea posible, para que este determine su validez o nulidad; y (iii) proceda de la misma manera respecto a todos los casos similares al de la especie, con el debido respeto a las particularidades de cada uno de ellos, ampliando el aludido plazo de diez (10) días cuando las circunstancias así lo requieran.

dentro del indicado plazo de diez (10) días, otorgue un permiso especial de estadía temporal en el país a la señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, hasta que el *Plan nacional de regularización de los extranjeros ilegales radicados en el país* previsto en el artículo 151 de la Ley de Migración núm. 285-04 determine las condiciones de regularización de este género de casos.

**QUINTO: DISPONER**, además, que la Junta Central Electoral ejecute las medidas que se indican a continuación: (i) Efectuar una auditoría minuciosa de los libros-registros de nacimientos del Registro Civil de la República Dominicana desde el veintiuno (21) de junio de mil novecientos veintinueve (1929) hasta la fecha, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta sentencia (y renovable hasta un año más al criterio de la Junta Central Electoral) para identificar e integrar en una lista documental y/o digital a todos los extranjeros inscritos en los libros-registros de nacimientos del Registro Civil de la República Dominicana; (ii) Consignar en una segunda lista los extranjeros que se encuentran irregularmente inscritos por carecer de las condiciones requeridas por la Constitución de la República para la atribución de la nacionalidad dominicana por *ius soli*, la cual se denominará *Lista de extranjeros irregularmente inscritos en el Registro Civil* de la República Dominicana. (iii) Crear libros-registro especial anuales de nacimientos de extranjeros desde el veintiuno (21) de junio de mil novecientos veintinueve (1929) hasta el dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007), fecha en que la Junta Central Electoral puso en vigencia el *Libro Registro del Nacimiento de Niño (a) de Madre Extranjera No Residente en la República Dominicana* mediante Resolución . 02-2007; y, luego, transferir administrativamente los nacimientos que figuran en la

Sentencia TC/0168/13. Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0077, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, contra la Sentencia núm. 473/2012 dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, en fecha diez (10) de julio de dos mil doce (2012).

Lista de extranjeros irregularmente inscritos en el Registro Civil de la República Dominicana a los nuevos libros-registros de nacimientos de extranjeros, según el año que corresponda a cada uno de ellos. (iv) Notificar todos los nacimientos transferidos de conformidad con el párrafo anterior al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que este, a su vez, realice las notificaciones que correspondan, tanto a las personas que conciernen dichos nacimientos, como a los consulados y/o embajadas o legaciones diplomáticas, según el caso, para los fines legales pertinentes.

**SEXTO: DISPONER**, asimismo, que la Junta Central Electoral remita la *Lista de extranjeros irregularmente inscritos en el Registro Civil de la República Dominicana* al Ministro de Estado de Interior y Policía, que preside el Consejo Nacional de Migración, para que esta última entidad, de acuerdo con el mandato que le otorga el artículo 151 de la Ley de Migración núm. 285-04, efectúe lo siguiente: (i) Elabore, de acuerdo con el primer párrafo del indicado artículo 151, dentro de los noventa (90) días posteriores a la notificación de la presente sentencia, el *Plan nacional de regularización de extranjeros ilegales radicados en el país*; (ii) Rinda al Poder Ejecutivo, conforme a lo que dispone el segundo párrafo del referido artículo 151, un informe general sobre el indicado *Plan nacional de regularización de extranjeros ilegales radicados en el país*, con sus recomendaciones, dentro del mismo plazo enunciado en el precedente literal a).

**SÉPTIMO: EXHORTAR** al Poder Ejecutivo a proceder a implementar el *Plan nacional de regularización de extranjeros ilegales radicados en el país*.

**OCTAVO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la recurrente señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, a la parte recurrida, Junta Central Electoral, así como al Poder Ejecutivo, al Ministerio de Interior y Policía, al Ministerio de

## ANEXO 12

## LISTADO DE ENTREVISTADOS PARA LA INVESTIGACIÓN

Nro	Descripción	Lugar de residencia	Edad	Fecha
	<b>Población meta</b>			
	<b>Beneficiarios de PNRE</b>			
1	Hombre	San Pedro de Macorís	41	25 junio 2016
2	Mujer	Batey Voley	45	25 junio
3	Hombre	Consuelo	46	25 junio
4	Hombre	Consuelo	30	25 junio
5	Mujer	San Pedro de Macorís	35	25 junio
	<b>Beneficiarios descendientes Grupo B Ley 169-14</b>			
6	Hombre	Batey Alemán	23	25 junio 2016
7	Mujer	Batey Alemán	25	25 junio
8	Mujer	San Pedro de Macorís	17	25 junio
9	Mujer	Consuelo	16	25 junio
10	Mujer	Batey Euskalduna	20	25 junio
	<b>Beneficiarios descendientes Grupo A Ley 169-14</b>			
11	Mujer	Batey Euskalduna	18	25 junio 2016
12	Hombre	Batey Alemán	43	25 junio
13	Mujer	Batey Euskalduna	20	25 junio
14	Mujer	Batey Euskalduna	18	25 junio
15	Mujer	Batey Euskalduna	22	25 junio
16	Mujer	Batey Euskalduna	22	25 junio
	<b>Sociedad Civil y Expertos</b>			
17	Directora ONG	Consuelo	(50-60)	17 junio 2016
18	Abogada especialista en documentación	Consuelo	(30-40)	17 junio
19	Abogada y líder de movimiento Reconoci-do	Consuelo	(30-40)	17 junio
20	Promotor comunitario	Promotor comunitario	(20-30)	17 junio
21	Promotor comunitario	Promotor comunitario	(20-30)	17 junio
	<b>Expertos</b>			
22	Experto miembro de equipo de discusión Ley 285-04	Santo Domingo	(60-70)	12 julio
23	Experto miembro de equipo de discusión Ley 285-04	Santo Domingo	(60-70)	19 julio
	<b>Gobierno</b>			
24	Directora Instituto Nacional de Migración	Santo Domingo	(60-70)	15 septiembre 2016
25	Directora de programas de salud, PROSOLI de transferencias condicionadas Vicepresidencia de la República	Santo Domingo	(50-60)	8 julio 2016
26	Funcionaria Escuela Nacional de Migración, ex miembro Escuela Nacional de la Judicatura	Santo Domingo	(25-30)	10 octubre 2017
	<b>Organismos internacionales</b>			
27	Jefe de Misión Alto Comisionado de NNUU para los Refugiados	Santo Domingo	(40-50)	29 septiembre 2016
	<b>Empresa Privada</b>			

28	Expresidente de COPARDOM* y miembro de CONDEP*	Santo Domingo	(40-50)	5 septiembre 2016
	Parlamentarios			
29	Diputada de Alianza por la Democracia	Santo Domingo	(50-60)	22 marzo 2017
	Sindicatos			
30	Presidente de la Confederación Nacional Sindical (CNUS)	Santo Domingo	/50-60)	24 marzo 2017

\*Confederación Patronal Dominicana

\*Consejo Nacional de la Empresa Privada

ANEXO 13

CARTA PRESIDENTE DANILO MEDINA AL CONGRESO DURANTE LA  
PRESENTACIÓN DE LA LEY 160-14



*Danilo Medina*  
*Presidente de la República Dominicana*

Núm.: 012313

15 MAY 2014

Señor  
**Abel Martínez Duran**  
Presidente de la Cámara de Diputados  
Palacio del Congreso Nacional  
Su Despacho.

Honorable Señor Presidente:

En atención a las atribuciones de iniciativa legislativa que nos confiere el artículo 96 de la Constitución de la República, me permito someter a la consideración del Congreso Nacional, a través de su digna mediación, el proyecto de **"Ley que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización"**

El proyecto de ley que proponemos es el fruto de un amplio proceso de consultas y de búsqueda de consensos con los diversos sectores de la sociedad dominicana y el mismo está inspirado en principios fundamentales sobre los que se erige nuestro Estado, tales como: la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad y la convivencia fraterna.

Es, asimismo, una iniciativa que se sustenta en el ejercicio soberano de los órganos democráticos de nuestro Estado, en el interés nacional y en completa observancia de las sentencias de nuestro Tribunal Constitucional y del ordenamiento jurídico dominicano.

Luego de realizar las consultas a diferentes líderes políticos, empresariales y religiosos de la sociedad dominicana, estamos convencidos de que el texto final que se ha logrado ofrece una respuesta equilibrada y responsable a dos necesidades fundamentales: por un lado, salvaguardar los intereses nacionales y el más estricto cumplimiento de la legalidad de la República. Y, por otro, garantizar los derechos fundamentales de todas aquellas personas que residen en territorio dominicano, especialmente los de aquellos que han nacido y se han criado en el país.

La realidad que enfrentamos es que la República Dominicana, desde hace décadas, arrastra carencias en materia de registro, documentación e identificación, tanto de nacionales como de extranjeros.



*Danilo Medina*  
*Presidente de la República Dominicana*

012313

15 MAY 2014

El hecho de que en el territorio nacional nazcan una gran cantidad de personas a los que no se registra debidamente y que, por tanto, carecen de identidad jurídica, refleja una debilidad institucional inaceptable. Nuestro gobierno está empeñado en revertir ese estado de cosas, mediante acciones concretas, entre las que podemos citar el reciente acuerdo firmado entre el Ministerio de Educación y la Junta Central Electoral, el Proyecto Inversión en la Protección Social, que desarrolla el gabinete social del gobierno en colaboración con la JCE y con el apoyo del Banco Mundial, y otras iniciativas para el debido registro de nuestra población, que ya están en marcha.

La presente iniciativa legislativa busca complementar esos esfuerzos, dando respuesta a una población muy concreta: la conformada por aquellas personas que han nacido en la República Dominicana hijos de padres extranjeros, ambos en condición irregular.

Es importante tener en cuenta que el origen de los padres de estas personas, que en su mayoría son niños y niñas, se encuentra en más de cien nacionalidades distintas, incluyendo estadounidenses, españoles, británicos, japoneses y haitianos.

Estamos convencidos de que la implementación de los mecanismos que se establecerán como resultado de esta ley nos permitirá lograr importantes avances el objetivo de dotar a todas las personas que habitan en nuestro territorio con la documentación que les corresponda y garantizar, así, el desarrollo de sus vidas.

Aunque todas las personas que son objeto de esta ley comparten dos características-haber nacido en la República Dominicana y ser hijos de padres extranjeros-cabe dividirlos en dos grupos distintos, de acuerdo a su estatus documental actual y, en consecuencia, establecer soluciones diferentes para la problemática de cada uno.

En primer lugar, están aquellas personas nacidas en la República Dominicana cuyas actas de nacimiento fueron instrumentadas irregularmente por funcionarios públicos, a pesar de no haber cumplido los declarantes con el requisito de presentar una cédula de identidad válida al momento del registro. Sin embargo, en base a esa documentación, esas personas han actuado bajo la presunción de que gozan de la nacionalidad dominicana.

## ANEXO 14

### OBSERVACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN REPÚBLICA DOMINICANA SOBRE EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY NO. 169-14 Y EL DECRETO NO. 250-14

#### **I. Introducción**

El Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana (en adelante “el SNU-RD”) desea compartir con las autoridades dominicanas las observaciones que se presentan a continuación sobre la implementación de la Ley No. 169-14 “Que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y sobre naturalización” y el Reglamento de aplicación (Decreto No. 250-14).

Estas observaciones se elaboran con el propósito de continuar colaborando con el Estado dominicano en torno a la búsqueda de soluciones para la problemática generada a partir de la sentencia No. 168-13 del Tribunal Constitucional, y en consideración a que el Estado considera de alto interés y prioridad la adopción urgente de medidas para los dos grupos beneficiarios de la mencionada Ley, a saber: las personas nacidas en el territorio nacional de padres extranjeros no residentes inscritos en los libros del Registro Civil (Grupo A) y las personas nacidas en el territorio nacional de padres extranjeros en situación irregular que no figuran inscritos en el Registro Civil (Grupo B).

El contenido de este informe es producto del trabajo de un Equipo de Monitoreo compuesto por diversas agencias del Sistema de las Naciones Unidas, cuyas actividades tuvieron lugar del 13 al 22 de agosto e incluyeron reuniones con las autoridades del Ministerio de Interior y Policía responsables de ejecutar el Decreto No. 250-14, visitas realizadas a Unidades de Ejecución del Ministerio en varios puntos del país, encuentros con organizaciones de la sociedad civil y población meta, y recopilación y análisis de información del dominio público. El informe incluye una serie de recomendaciones del Sistema de las Naciones Unidas para fortalecer este proceso, así como áreas específicas en las que el SNU quisiera fortalecer o incrementar su apoyo al Gobierno en la ejecución de esta ley<sup>273</sup>.

#### **II. Sobre el proceso de implementación de la Ley No. 169-14 y su Reglamento**

##### *(i) Unidades de Ejecución en funcionamiento*

El Sistema de las Naciones Unidas acoge el interés expresado por parte del Ministerio de Interior y Policía de tomar las medidas necesarias para la aplicación exitosa del Decreto No. 250-14 y su objetivo de alcanzar que la mayor cantidad posible de personas nacidas en el territorio nacional de padres extranjeros en situación irregular que no figuran inscritos en el Registro Civil puedan beneficiarse de las disposiciones del referido decreto. En este

---

<sup>273</sup> Además de la asesoría técnica sobre esta temática brindada al Poder Ejecutivo desde el 2013, agencias dentro del Sistema de las Naciones Unidas han tomado iniciativas para informar a la población meta sobre el procedimiento establecido en el decreto No. 250-14 y también para trabajar con organizaciones no gubernamentales en apoyar a las personas que voluntariamente deciden acogerse al mismo. En este sentido, ver la información contenida en <http://informate169-14.com/>



sentido, el SNU reconoce los esfuerzos de las autoridades en poner en funcionamiento hasta la fecha de elaboración del presente informe 21 de las 36 Unidades de Ejecución previstas del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, haciendo notar la importancia de valorar distintas opciones, incluyendo una mayor coordinación con la Junta Central Electoral u otras alternativas para procurar los equipos informáticos requeridos y su personal capacitado, para garantizar a la mayor prontitud que una Unidad de Ejecución opere en cada una de las provincias del país, inclusive en las regiones fronterizas.

(ii) *Población meta estimada y capacidad de procesamiento de solicitudes*

El Sistema de las Naciones Unidas toma nota que el Ministerio de Interior y Policía estima entre 110.000 y 145.000 el total de personas nacidas en el país que podrían beneficiarse del procedimiento previsto en el Decreto No. 250-14. Al mismo tiempo, observa que las Unidades de Ejecución tienen una capacidad de procesamiento entre 60 y 80 solicitudes por día. Observa también que la publicación del Decreto No. 250-14 se dio el día 29 de julio de 2014, que marcó la fecha de inicio del plazo de 90 días previsto por la Ley No. 169-14, y que muchas de Unidades de Ejecución iniciaron la recepción de solicitudes por parte del Grupo B el 8 ó 9 de agosto de 2014, o incluso en fechas posteriores.

(iii) *Información dirigida a la población meta*

El Sistema de las Naciones Unidas recoge y comparte la preocupación del Ministerio de Interior y Policía sobre la falta generalizada de información por parte de la población beneficiaria en torno a la existencia y el contenido de la Ley No. 169 y el Decreto No. 250-14, lo cual es razonable pensar que constituye la principal causa sobre el número tan bajo de solicitudes recibidas a la fecha (menos de 300 solicitudes, según la información proveída por el Ministerio de Interior y Policía) para la inscripción en el “Libro-Registro de nacimiento de niño(a) de madre extranjera no residente”.

Junto con los esfuerzos ya en marcha por parte del Ministerio de informar a las autoridades y actores locales, es esencial reforzar las acciones que permitan una comunicación eficaz con las poblaciones del Grupo B que se ubican en zonas rurales y lugares de difícil acceso, incluida la coordinación más estrecha con organizaciones de la sociedad civil que trabajan con esa población. En particular, sería importante considerar iniciativas que busquen llegar directamente a la población meta en cada provincia como la distribución de afiches a nivel comunitario, en escuelas y hospitales, así como la transmisión de información por medio del perifoneo, tanto en idioma español como creole, radios o televisoras comunitarias.

(iv) *Requisitos establecidos en la práctica*

Por otro lado, el Equipo de Monitoreo verificó que la implementación del decreto No. 250-14 ha venido acompañada de condiciones y requisitos establecidos en la práctica que no están previstos expresamente en el mencionado decreto o en la Ley No. 169-14. El Sistema de las Naciones Unidas tiene la preocupación de que esta situación ha limitado el acceso de las personas al proceso de solicitud de inscripción en el “Libro-Registro de nacimiento de niño(a) de madre extranjera no residente”. En particular, el trabajo de monitoreo permitió identificar situaciones como las siguientes:

- No admisibilidad de solicitudes de personas nacidas después del 18 de abril de 2007, fecha en que empezó a funcionar el “Libro de nacimientos de madre extranjera no residente”;
- Dificultad para las personas en presentar un documento de identidad de la madre como requisito para la presentación de la solicitud, sobre todo considerando el período tan corto establecido por la Ley No. 169-14;
- Negativa de admitir solicitudes que no aporten elementos probatorios y de informar sobre el plazo de 30 días para completar el expediente, en contraposición de lo establecido en el artículo 13 del decreto No. 250-14, a pesar de no ser este el criterio del Ministerio de Interior y Policía.

(v) *Limitaciones operativas*

El Equipo de Monitoreo constató que existen factores que impiden la fluidez y continuidad de las Unidades de Ejecución y su trabajo de recepción de solicitudes por parte de personas del Grupo B. En particular, se observa que es recurrente la falta de electricidad y fallas en el sistema informático de algunos centros, lo que ha impedido a personas presentar su solicitud. A pesar de contar con un formulario en papel, se constató también que las Unidades de Ejecución no proceden de manera sistemática a procesar las solicitudes de las personas conforme ellas se presentan, sino que se les pide a las personas que regresen en otro momento para iniciar este trámite.

(vi) *El rol de los hospitales*

Igualmente, el Equipo de Monitoreo verificó que los hospitales no tienen suficiente información sobre la Ley No. 169 y su Reglamento y que, por lo tanto, no existen directrices o instrucciones que faciliten o agilicen la expedición de duplicados de estos documentos para personas del Grupo B, lo cual es particularmente importante considerando que se trata del único medio probatorio entre los previstos por el Decreto No. 250-14 que es gratuito y emitido por una autoridad pública. Se observa también que con frecuencia existen errores en los nombres de la madre que hacen necesario un mecanismo seguro y rápido para corregir esta situación.

(vii) *Sobre la regularización migratoria y la naturalización*

Por otro lado, el SNU-RD toma nota de la información brindada por el Ministerio de Interior y Policía que el documento de identidad al que se refiere el artículo 16 del Decreto No. 250-14 es el acta de inscripción en el Libro de nacimientos de madres extranjeras no residentes por parte de la Junta Central Electoral. De igual forma, el Ministerio de Interior y Policía informó que la posibilidad de obtener la naturalización por parte de personas del Grupo B no depende del tipo de categoría migratoria que se otorgue a la persona, en vista de que la Ley No. 169-14 establece un procedimiento especial de naturalización y los beneficiarios de dicha ley pueden acceder al mismo en virtud de la propia ley.

En consideración a lo expuesto, el Sistema de las Naciones Unidas estima que la combinación de la falta de Unidades de Ejecución en todas las provincias del país, la capacidad de procesamiento de las unidades existentes y el corto plazo de 90 días establecido en la ley, además de la falta de información de la población meta sobre la Ley No. 169-14 y las dificultades para acceder al procedimiento establecido en el decreto No. 250-14, **generan**

**un riesgo importante de que la mayoría de las personas del Grupo B no accedan a los beneficios del decreto en el período estipulado.**

*(viii) Expedición de actas de nacimiento y cédulas de identidad y electoral*

En cuanto al Grupo A (personas inscritas en el Registro Civil), el Equipo de Monitoreo observa que la Junta Central Electoral ha comenzado a ejecutar la ley No. 169-14 y ha dado inicio al proceso de emisión de documentos de identidad (acta de nacimiento o cédula de identidad y electoral) para esta población. Sin embargo, la expedición de documentos de identidad está condicionada al avance de la auditoría del Registro Civil ordenada por la sentencia del Tribunal Constitucional No. 168-13. Asimismo, se toma nota que el 26 de agosto de 2014, la Junta Central Electoral publicó un listado de casi 1.400 personas que ya han pasado por el proceso de auditoría que lleva a cabo esta institución. El listado describe el estatus de los documentos de las personas en cuatro categorías diferentes: regularizado (511 personas); transcrito y regularizado (214 personas), en proceso de transcribir (556 personas) y demandar en nulidad (107 personas).

El Equipo de Monitoreo observa también el relativo alto número de casos que se ha dispuesto la demanda de nulidad, el cual alcanza casi el 8% de los casos. Para las personas a quienes un tribunal disponga la nulidad de los documentos de identidad, es probable que una parte de esa población enfrente dificultades para acreditar una nacionalidad al final del proceso.

Lo anterior implica que a 3 meses de implementación de la Ley, y a 5 meses desde que dio inicio la auditoría de la Junta Central Electoral, no se conoce el número de personas que han logrado obtener el documento y se ha informado oficialmente que tan solo 725 personas están autorizadas para iniciar dicho trámite. Dado el lento avance de la auditoría, **existe un riesgo importante, si el proceso continua al mismo ritmo que hasta la fecha, de que la mayoría de las personas del Grupo A no obtengan sus documentos de identidad de manera expedita y se demore años en cumplir el objetivo de la ley No. 169-14.**

### **III. Recomendaciones**

Con base en las observaciones expuestas, el Sistema de las Naciones Unidas quisiera compartir con el Estado dominicano las siguientes recomendaciones:

- (a) Que los Poderes Ejecutivo y Legislativo consideren aprobar una prórroga al plazo de 90 días previsto en la Ley No. 169-14 para igualarlo al plazo del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros que se extiende hasta el 31 de mayo de 2015.
- (b) Que el Poder Ejecutivo considere medidas para garantizar que los requisitos para presentar la solicitud de inscripción en el “Libro de nacimientos de hijos de madres extranjeras no residentes” sean aquellos contemplados expresamente en la Ley No. 169-14 y el Decreto No. 250-14.
- (c) Que la Junta Central Electoral considere adoptar medidas para agilizar el proceso de auditoría que actualmente lleva a cabo con el propósito de proceder con la entrega de los documentos de identidad de las personas previstas en la Ley No. 169-14 a la mayor prontitud.

- (d) Que el Poder Ejecutivo asigne mayores recursos para realizar campañas de información y orientación que permita a los beneficiarios del decreto No. 250-14 tomar una decisión informada y realizar las gestiones necesarias para hacer efectiva su solicitud, con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas y en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. En igual sentido, que el Poder Ejecutivo considere asignar más recursos para aumentar la capacidad de funcionamiento de las Unidades de Ejecución, en particular para la captura de los datos biométricos.
- (e) Que el Poder Ejecutivo considere continuar y fortalecer la colaboración con las Naciones Unidas y la sociedad civil en la implementación de la Ley No. 169-14.

El Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana está en su mayor disposición de continuar con su involucramiento en este tema y ampliar su apoyo técnico y operativo, en particular para la campaña de información hacia la población meta. En el caso eventual de una prórroga del plazo, el Sistema contaría con más tiempo para buscar movilizar fondos adicionales ante la comunidad internacional que permitan una ejecución más eficaz de la ley No. 169-14 y su Reglamento de aplicación.

Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana  
Santo Domingo, 15 de septiembre de 2014



## ANEXO 15

### REQUISITOS DE NATURALIZACIÓN ORDINARIA



REPUBLICA DOMINICANA  
*Ministerio de Interior y Policía*  
Consultoría Jurídica

#### REQUISITOS NATURALIZACION ORDINARIA

**REQUISITOS PARA EL TRÁMITE DE SOLICITUD DE NATURALIZACION DOMINICANA ORDINARIA, DE ACUERDO A LA LEY 1683, G.O. #6782, DEL 21 DE ABRIL DE 1948.**

1. Instancia (carta) solicitud dirigida al Poder Ejecutivo, vía el Ministro de Interior y Policía.
2. Cinco fotografías 2x2 de frente, reciente del interesado(a) en el caso en que el interesado sea hombre debe estar recortado y afeitado.
3. Dos (2) certificaciones de la Dirección General de Migración donde conste que tiene más de dos años de Residencia Permanente en el país y que ha depositado carta de garantía en esa dirección.
4. Copia a color del permiso de residencia (vigente) y con un mínimo de cuatro (4) meses anterior a la fecha de su vencimiento.
5. Certificado de NO antecedentes judiciales expedido por la Procuraduría General de la República.
6. Acta de nacimiento (ORIGINAL) debidamente apostillada conforme a lo establecido en la Convención de la Haya d/f 05/10/1961. En caso de que el país de origen del interesado(a) no sea signatario de dicho convenio, el acta debe ser legalizada en el Consulado o Embajada Dominicana acreditada en el país de origen del interesado(a) y en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana. En el caso en que el acta este en otro idioma diferente al español debe hacerla traducir por un traductor judicial y legalizar esta traducción en la Procuraduría General de la República.
7. Carta de garantía notariada y legalizada en la Procuraduría General de la República, sustentada por una persona dominicana de origen, con solvencia económica, en donde el garante declare que se hace responsable respecto a las condiciones morales, económicas, gastos de manutención y repatriación si fuere necesario, respecto al solicitante. Además de:
  - a) Copia de la cédula del garante.
  - b) Copia del título de propiedad de inmueble.
  - c) Copia de la matrícula de vehículo.
  - d) Carta bancaria.
8. Declaración jurada con tres (3) testigos dominicanos de origen, en donde el interesado(a) fije domicilio en la República Dominicana, realizada ante un Notario Público en la República Dominicana y debidamente legalizada en Procuraduría General de la República.
9. Factura de un periódico de circulación nacional por concepto de derecho a publicación de aviso de nacionalidad dominicana.
10. Un recibo de solicitud de naturalización por valor de mil quinientos pesos (RD\$1,500.00).
11. Cuando el interesado vaya a tomar juramento como naturalizado dominicano deberá pagar un impuesto por el derecho a juramentación de extranjeros por valor de cinco mil pesos (RD\$5,000.00).
12. Copia a color de las tres primeras páginas del pasaporte del solicitante.
13. Cinco (5) juego de copia de todos los documentos anteriormente señalados.
14. En caso de haber obtenido otra nacionalidad distinta a la de origen anexar un historial sumario de la misma.

**NOTA: EL INTERESADO DEBE VENIR A UNA ENTREVISTA UNA SEMANA DESPUÉS DE HABER DEPOSITADO TODOS LOS REQUISITOS ANTERIORES. LOS CUALES DEBEN ESTAR DEBIDAMENTE LEGALIZADOS, ORGANIZADOS TAL CUAL Y DEBE TRAER PAPEL PORTE AL MOMENTO DE LA ENTREVISTA. PARA CUALQUIER INFORMACIÓN FAVOR COMUNICARSE AL TEL. 809 6751 EXT. 2057, 2055 2058, 2056, O ACCESAR A NUESTRA PÁGINA WEB [www.seip.gob.do](http://www.seip.gob.do).**